



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: **Prácticas de cinco países**



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support



**GLOBAL
FINANCING
FACILITY**

Publicado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales.

PO Box 8500, Ottawa, ON, Canadá K1G 3H9

crvs@idrc.ca

www.CRVSystems.ca

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2020

La investigación presentada en esta publicación fue llevado a cabo con la asistencia financiera y técnica del Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS, por sus siglas en inglés). Ubicado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), es un organismo financiado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Globales de Canadá y el IDRC. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del Departamento de Asuntos Globales de Canadá, ni las del IDRC, ni las de su Junta de Gobernadores.

Cita sugerida: Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS). 2020. **El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: prácticas de cinco países.** Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON.

Una versión electrónica de este compendio está disponible en CRVSystems.ca/SocialProtection

La versión actual en español fue traducida de la versión original del documento en inglés.

Contenido

Agradecimientos.....ii

Prólogo iii

Introducción1

Argentina15

Chile 39

Namibia..... 55

Corea del Sur 85

Túnez 107

Biografías de autor 133



Agradecimientos

Este trabajo ha sido publicado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS). El proyecto fue concebido e iniciado por Irina Dincu y Nomthandazo Malambo, y llevado a cabo por Anette Bayer Forsingdal. Los miembros del equipo que también contribuyeron con su tiempo y experiencia incluyen a Leila Bamba, Kristin Corbett, Montasser Kamal et Christine Leung.

Quisiéramos agradecer a Mia Harbitz por dirigir la parte técnica de este trabajo y por su orientación durante el transcurso del proyecto.

Estamos en deuda con los autores que redactaron cada uno de los cinco estudios de países incluidos en esta colección: María del Carmen Tamargo (Argentina), Iván Arcos Axt (Chile), Anette Bayer Forsingdal y Tulimeke Munyika (Namibia), Hee Joon Song (Corea del Sur) y Fourat Dridi (Túnez).

Finalmente, queremos agradecer a los expertos técnicos que contribuyeron al desarrollo de este trabajo con sus revisiones sustantivas de casos de estudio individuales: Heri Andrianasy, Diana Alarcon, Eve de Hayes, Fernando de Medina, Kendra Gregson y Tariq Malik.

Prólogo

Es un placer para mí presentarles este último compendio de buenas prácticas compilado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS). Albergado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), el Centro de Excelencia está financiado conjuntamente por el IDRC y el Ministerio de Asuntos Globales de Canadá.

Esta publicación se basa en las recomendaciones de una conferencia organizada en el IDRC en Ottawa, Canadá, en febrero de 2018 sobre innovaciones en sistemas CRVS. Organizado conjuntamente por el Centro de Excelencia, la Organización Mundial de la Salud y UNICEF, este evento reunió a más de 100 profesionales de CRVS provenientes de países de bajos y medianos ingresos, junto con expertos académicos, agencias de la ONU, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. En el transcurso de dos días, se llevaron a cabo animadas discusiones bajo el tema "Aprovechar el poder: sistemas CRVS para las Agendas Globales 2030", para evaluar colectivamente el estado global de los sistemas CRVS, identificar desafíos clave y brechas de conocimiento, compartir prácticas prometedoras y catalizar el compromiso de hacer avanzar la agenda de los CRVS. Una brecha de conocimiento clave identificada por la conferencia fue la falta de información sobre prácticas innovadoras y probadas que aumenten las tasas de registro y proporcionen un camino hacia la inclusión social, económica y cívica, a través de la identidad legal.

Los programas de protección social son herramientas utilizadas por los gobiernos para prevenir, gestionar y superar situaciones que afectan negativamente el bienestar de las personas. Los programas de protección social generalmente intentan llegar a grupos excluidos o marginados. Las ineficiencias, la mala gestión y la corrupción en la distribución de los beneficios de protección social resaltan la necesidad de que las personas que dependen de estos beneficios tengan documentos de identidad legal. El vínculo entre la identidad legal y la protección social es una relación bidireccional: las personas que no tienen credenciales de identidad confiables normalmente no pueden acceder a los beneficios de protección social, y no tener acceso a los beneficios de protección social significa que hay menos incentivos para que las personas registren eventos vitales (nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones) ante los gobiernos. Como resultado, los gobiernos luchan para cerrar las brechas de identidad legal. Las personas que siempre son las más afectadas son los segmentos más pobres de la población.

Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) significa buscar el desarrollo *inclusivo*. Dicho de otra manera, no se puede combatir la exclusión social si las personas son invisibles por falta de credenciales de identidad. Las personas necesitan credenciales de identidad legal para acceder a atención médica, educación, oportunidades económicas y representación. Igualmente importante son los datos estadísticos extraídos del registro civil para que los gobiernos planifiquen y presten servicios, y para satisfacer mejor las necesidades de sus poblaciones más vulnerables.

El propósito de esta publicación es llamar la atención sobre las prácticas innovadoras que los países individuales han seguido para promover el desarrollo inclusivo basado en el fundamento de sistemas de registro civil que funcionen bien. Este compendio destaca los esfuerzos de políticas de protección social inclusivas en Argentina, Chile, Namibia, Corea del Sur y Túnez que tuvieron como uno de sus ejes prioritarios el acceso a la identidad legal para garantizar a su vez el acceso a prestaciones, servicios y beneficios sociales. Al proporcionar incentivos sociales y financieros para el registro de hechos vitales, los países han mejorado la cobertura de sus registros. Un registro mejorado contribuye a mejorar las estadísticas vitales, lo que ofrece a los gobiernos una poderosa herramienta de planificación para intervenciones más efectivas.

Los estudios de esta publicación muestran que, además de la voluntad política y objetivos nacionales explícitos, la promoción del desarrollo social sostenible e inclusivo exige tanto la coordinación entre las agencias gubernamentales como los programas y actividades cuidadosamente diseñados. El IDRC promueve la generación de conocimientos para resolver problemas prácticos de desarrollo, y nos preocupamos profundamente por generar evidencia para romper el ciclo de pobreza y reducir las desigualdades y vulnerabilidades. La identidad legal para todos es imprescindible ya que esto mejorará el acceso y facilitará la entrega de beneficios sociales, servicios y derechos de una manera confiable y transparente.

Espero que este compendio contribuya a una mejor comprensión de los vínculos entre el registro civil y la protección social como vehículos para el desarrollo inclusivo.



Jean Lebel, Presidente, IDRC

El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: prácticas de cinco países



Introducción

Mia Harbitz

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, reconoce el derecho de las y los niños a ser registrado inmediatamente después de su nacimiento y a tener un nombre. En las tres décadas transcurridas desde entonces, el reconocimiento de la necesidad de acceder a una identidad personal o legal ha crecido constantemente en todo el mundo. Al mismo tiempo, las sociedades de todo el mundo han experimentado cambios trascendentales a raíz de la globalización y la revolución digital. Paralelamente, ha habido una demanda cada vez mayor de comprobar la identidad legal para distintos propósitos.

Es difícil exagerar la importancia del registro de los hechos vitales, especialmente del registro de nacimientos, considerado como el primer paso en el camino hacia una identidad legal y al acceso a beneficios y servicios para todos. El acceso de la primera infancia a los servicios de salud y las vacunas, y luego el acceso a la educación, son elementos fundamentales para la salud y para la inserción productiva de las personas a lo largo de toda la vida.¹ En una conferencia de prensa en Nueva York en el 2005, el arzobispo sudafricano Desmond Tutu describió la importancia de la inscripción oportuna de los nacimientos como una cuestión de vida o muerte. "El niño no registrado no es una entidad. El niño no registrado no existe. ¿Cómo podemos vivir con el conocimiento de que podríamos haber marcado la diferencia?"²

La realidad para decenas de millones de personas en todo el mundo es que sin credenciales de identidad, es difícil acceder a los servicios de protección social y es casi imposible participar en la vida moderna. Esto relega a muchos de ellos a una vida al margen de la sociedad. Sin una identidad civil, están excluidos del ejercicio de sus derechos y de participar en actividades cívicas, y no tienen acceso a escuelas, atención médica y otros beneficios sociales para los que serían elegibles. Además, no tienen acceso al sector formal, tales como la vivienda, o el acceso al crédito u otros servicios bancarios.

1 Centro de Desarrollo de la Universidad de Harvard 2010. The Foundations of Lifelong Health Are Built in Early Childhood. www.developingchild.harvard.edu

2 BBC News. Tutu Calls for Child Registration. 22 de febrero de 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4289393.stm>

Los países con los porcentajes estimados más altos de residentes indocumentados o no registrados se encuentran también entre los más frágiles.³ Estos tienden a tener las instituciones más débiles y la menor cantidad de recursos para romper el ciclo de invisibilidad, exclusión y pobreza para aquellos sin credenciales de identidad.

Respuestas al problema

La comunidad internacional reconoce cada vez más la importancia de tener una credencial de identidad para permitir a las personas acceder a beneficios y servicios. Una identidad legal es también una condición previa para el desarrollo sostenible. Esto se reconoció en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente en el ODS 16.g, que exige "identidad legal para todos, incluyendo el registro de nacimientos" para el 2030. Si bien la comunidad internacional continúa discutiendo el significado del concepto de "identidad legal", se asume que la falta de ella no debe impedir o habilitar que se niegue el acceso a los derechos, beneficios y servicios básicos.

Los gobiernos también están tomando conciencia de la necesidad de un registro universal así como de estadísticas vitales oportunas para la planificación, la elaboración de los presupuestos públicos y el control fiscal para la distribución de servicios y beneficios por parte de los estados.

No existen soluciones rápidas y fáciles para los desafíos que enfrentan los gobiernos para lograr el objetivo de la identidad legal para todos y el registro universal de nacimientos como se establece en el ODS 16.g. No existe un modelo único aplicable para todos los países que desean modernizar sus registros. Tampoco existe un modelo único que rompa el ciclo de exclusión para los más marginados y garantice el acceso a la protección social y a la distribución justa y equitativa de los beneficios. Los gobiernos que han emprendido reformas para el logro de mayor acceso e inclusión social lo han hecho de distintas maneras: una de ellas es mediante el fortalecimiento de sus sistemas de registro civil, como se describe en los estudios de caso que se incluyen en esta publicación. Ya que el fortalecimiento de los sistemas de registro civil facilita la mejora de las estadísticas vitales, y esto proporciona una mejor base para la toma de decisiones y la planificación.

Respuesta del IDRC y del Centro de Excelencia

La idea de un compendio que documente las buenas prácticas para encontrar sinergias entre el registro civil, las estadísticas vitales (CRVS, por sus siglas en inglés) y los sistemas de protección social surgió en la conferencia "Harnessing the Power: CRVS Systems for 2030 Global Agendas (Aprovechando el poder: sistemas CRVS para las agendas globales del 2030)" realizada en febrero de 2018 en Ottawa.⁴ Esta fue organizada conjuntamente por el Centro

3 OECD. States of Fragility Reports. www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm. World Bank Group. Identification for Development (ID4D) Global Dataset. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/identification-development-global-dataset>

4 https://crvssystems.ca/sites/default/files/inline-files/WebVersion_CRVS_Innovations_Conference_Outcomes_Report.pdf

de Excelencia para Sistemas CRVS, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El evento reunió a expertos y profesionales de países de bajos y medianos ingresos, académicos, agencias de la ONU, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Una recomendación clave que surgió de las discusiones fue la necesidad de documentar y difundir las buenas prácticas que mejoraron el acceso al registro civil y que tuvieron un impacto positivo en el desarrollo social, para ponerlas a disposición de aquellos que trabajan para desarrollar, implementar, ampliar, o fortalecer los sistemas CRVS en todo el mundo.

Cada uno de los capítulos de este compendio analizan el papel del sistema de registro civil y la estructura de las estadísticas vitales para apoyar la protección social y el desarrollo inclusivo (y viceversa) en países que han logrado avances significativos en la prestación de servicios de protección social. Al mismo tiempo, los países del estudio de caso han fortalecido la capacidad de las agencias de registro civil para garantizar que los ciudadanos y residentes tengan la documentación que necesitan para acceder a los servicios para los que son elegibles. Las experiencias del compendio también proporcionan información y orientación para políticos, formuladores de políticas, organizaciones y profesionales del desarrollo que trabajan en la promoción, diseño e implementación de políticas y programas que mejoran la entrega eficiente y el acceso confiable a los servicios de protección social.

El compendio presenta las experiencias de cinco países :

- Argentina;
- Chile;
- Namibia;
- Corea del Sur; y
- Túnez.

Valga indicar que representantes de Chile, Namibia y Corea del Sur presentaron estas experiencias individuales en dicha conferencia. Argentina y Túnez representan iniciativas que han madurado con el tiempo experiencias exitosas basados en la inscripción en programas de protección social de personas con identidades verificadas por el registro civil.

Contexto

El valor de la identidad

Las Naciones Unidas definen el registro civil como el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de la ocurrencia y características de hechos vitales relacionados con la población, según lo dispuesto por decreto o reglamento de acuerdo con los requisitos legales de cada país, con pleno respeto de las normas que regulan la protección y privacidad de la información individual. El resultado de este registro establece la identidad de una persona y las relaciones familiares, sentando las bases para la identidad legal. A su vez en la medida que el sistema de registro civil se administra de manera efectiva, éste puede proporcionar estadísticas vitales valiosas.

La identidad es una cuestión de pertenencia y de acceso a los beneficios y obligaciones sociales. La manera cómo un país organiza y gestiona el registro civil y la identificación, habitualmente está establecida en la constitución del país. La identidad legal de una persona es proporcionada por el organismo que está legalmente autorizado para emitir la credencial de identidad oficial, ya sea un certificado de nacimiento o una tarjeta de identidad, que le dará al portador acceso a beneficios, servicios y derechos establecidos por la ley. El rol de la institución de registro civil y/o identificación y las credenciales emitidas por ellas son reconocida por la sociedad.

Para la mayoría de los países, el registro de hechos vitales y la emisión de credenciales de identidad correspondientes, benefician tanto al individuo como a los gobiernos. Para el individuo, tener una credencial de identidad le otorga acceso a derechos, beneficios y servicios. Para el gobierno, esto tiene implicaciones para la gestión de los recursos. En la mayoría de los países, los recursos públicos son limitados. Los países con registro universal tienen una mejor oportunidad de diseñar e implementar políticas públicas que brinden servicios y beneficios de manera eficiente y justa, con base en estadísticas vitales creadas por el registro civil y al disponer de la capacidad de verificar identidades.

El costo de la exclusión

La exclusión es una condición compleja que se siente en todos los aspectos de la vida social aquellos a quienes se les niega el acceso a los servicios y la participación en la vida cívica. La falta de credenciales de identidad es una de las causas de la exclusión en casi todos los aspectos de la vida. El Banco Mundial estima que alrededor de mil millones de personas carecen de credenciales de identidad. Si bien es difícil cuantificar con exactitud el costo global de la exclusión originada en la falta de credenciales de identidad, se puede asumir que el costo para la sociedad puede ser asombroso/abrumador/impresionante. Para las personas y las familias, la falta de oportunidades conlleva un impacto devastador. Sin acceso a educación, atención médica u oportunidades de trabajo en el mercado laboral formal, los pobres prácticamente no tienen cómo mejorar su situación económica o social.

Para los gobiernos, el costo de perder, o nunca recopilar, información para la planificación y las políticas públicas es enorme.⁵ Si bien es imposible establecer el número exacto de oportunidades perdidas, el impacto se puede advertir en la creciente desigualdad, ya que "las sociedades altamente desiguales son menos efectivas para reducir la pobreza, crecen más lentamente y hacen que sea más difícil para las personas salir del ciclo de pobreza, y cierran la puerta al avance económico y social."⁶ Los beneficios y servicios no pueden dirigirse a quienes más los necesitan, porque los beneficiarios potenciales son invisibles. Sin el registro universal y la capacidad de emitir credenciales de identidad, los gobiernos carecen de las

5 Mikkelsen, Lene et al., Why Birth and Death Registration Really Are "Vital" Statistics for Development. UN Development Programme. 2015. <http://hdr.undp.org/en/content/why-birth-and-death-registration-really-are-%E2%80%99vital%E2%80%99d-statistics-development>

6 Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. Informe Social Mundial 2020. www.un.org/development/desa/publications/world-social-report-2020.html

herramientas para administrar los recursos públicos y prestar servicios que atiendan las necesidades de los más vulnerables.

¿Quiénes son las personas que carecen de credenciales de identidad? Las investigaciones realizadas hasta el presente, muestran que son predominantemente personas en situación de pobreza, que viven en zonas rurales y son miembros de grupos étnicos minoritarios.⁷ Tienden a vivir lejos de los registros civiles, en zonas geográficas de difícil acceso o en áreas fronterizas donde no pueden probar de qué lado de la frontera nacieron. La exclusión a menudo es intergeneracional: los padres/madres no pueden registrar a los niños porque ellos mismos nunca fueron registrados y nunca obtuvieron un certificado de nacimiento. Esto perpetúa el ciclo de exclusión. La legislación de los países a menudo requiere que las personas tengan una credencial de identidad para registrar un hecho vital para comprobar que tengan derecho a hacerlo. El objetivo de esto es evitar que las personas reclamen falsamente derechos como la nacionalidad, o puedan casarse varias veces, o registrar a un niño robado u obtener un certificado de defunción para reclamar ilegalmente una herencia.

En muchos países se observa que el registro de hechos vitales y el derecho a la protección y el bienestar social no se tratan necesariamente de manera articulada en la legislación nacional. Pero sin embargo, en vista del creciente reconocimiento de los problemas que puede causar el subregistro y la falta de registro, muchos países han tratado de mitigarlos. Un enfoque ha sido utilizar programas sociales y de bienestar para alentar el registro de hechos vitales.

El tema del bienestar social y la protección se ha debatido en foros internacionales durante décadas, desde mucho antes de que se colocara en la agenda la necesidad de registrar hechos vitales para garantizar el acceso y la prestación de servicios sociales.

El *Convenio Sobre la Seguridad Social (Norma Mínima)*⁸ (CSS) de 1952 brinda una guía detallada, en un único instrumento integral y legalmente vinculante, sobre las normas mínimas para cada una de las nueve ramas de la seguridad social:

- Asistencia médica;
- Prestaciones por enfermedad;
- Prestaciones por desempleo;
- Prestaciones de vejez;
- Prestaciones por lesiones laborales;
- Prestaciones familiares;
- Prestaciones por maternidad;

7 Harbitz, Mia and Maria del Carmen Tamargo, The Significance of Legal Identity in Situations of Poverty and Social Exclusion: The Link between Gender, Ethnicity, and Legal Identity. Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Significance-of-Legal-Identity-in-Situations-of-Poverty-and-Social-Exclusion-The-Link-between-Gender-Ethnicity-and-Legal-Identity.pdf>

8 www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

- Prestaciones por invalidez; y
- Prestaciones para sobrevivientes.

La CSS los coloca bajo los principios de una gobernanza buena y sostenible. Cincuenta y seis países han ratificado esta convención. Los tratados internacionales también garantizan el derecho a la protección social, tales como:

- *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*;
- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes de las Personas*;
- *Carta Árabe de Derechos Humanos*;
- *Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN*; y
- *Carta Social Europea*.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICESCR, por sus siglas en inglés)* de 1966, con 172 signatarios.⁹

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el ICESCR exige a los Estados partes:

- (a) Asegurar el acceso a un esquema de seguridad social que brinde un nivel mínimo esencial de beneficios a todas las personas y familias de manera tal que les permita adquirir al menos atención médica esencial, vivienda y alojamiento básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más básicas de educación. Si un Estado parte no puede proporcionar este nivel mínimo para todos los riesgos y contingencias dentro de sus recursos máximos disponibles, el Comité recomienda que el Estado parte, después de un amplio proceso de consulta, seleccione un grupo central de riesgos y contingencias sociales;
- (b) Asegurar el derecho de acceso a los sistemas o esquemas de seguridad social de manera no discriminatoria, especialmente para individuos y grupos desfavorecidos y marginados;
- (c) Respetar los esquemas de seguridad social existentes y protegerlos de interferencias irrazonables;
- (d) Adoptar e implementar una estrategia y plan de acción nacional de seguridad social;
- (e) Tomar medidas específicas para implementar esquemas de seguridad social, particularmente aquellos que protegen a individuos y grupos desfavorecidos y marginados;
- (f) Monitorear el alcance de la realización del derecho a la seguridad social.

9 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2008. Observación General No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), párrafo 59. <https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2015/06/CESCR-General-Comment-19.pdf>

Brindar protección social es responsabilidad del Estado: la prestación de servicios y protección social son aspectos que hacen a la buena gobernanza. Ninguna de las convenciones o tratados arriba mencionados refieren en forma directa al requerimiento de una identidad legal o documento de identidad para acceder a los servicios y programas de protección social. Sin embargo, la necesidad de credenciales de identidad está implícita en sus premisas y recomendaciones.

En este contexto, es necesario considerar enfoques multidimensionales para eliminar las barreras al registro oportuno y universal y ofrecer protección social a todos. A su vez las experiencias indican que los gobiernos funcionan mejor cuando cada individuo tiene una sola identidad legal en sus interacciones con la sociedad.

Buscando soluciones realistas y sostenibles

Hay muchas maneras de promover la inclusión social y el desarrollo sostenible teniendo en cuenta las leyes, condiciones y pautas culturales de cada país. No obstante, se reconoce universalmente que las políticas públicas deben desarrollarse o actualizarse para satisfacer las necesidades de millones de personas que carecen de identidad legal. Según Amartya Sen, "En el contexto de los países en desarrollo en general, la necesidad de una iniciativa de política pública para crear oportunidades sociales es de vital importancia."¹⁰

En las últimas dos décadas, el vínculo entre el registro civil, la identidad legal, la inclusión social y el desarrollo se ha vuelto cada vez más claro. Por ejemplo, a partir de la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina en la década de los 90, surgió una discusión sobre el acceso a los mismos, los mecanismos de inscripción, sobre la necesidad de chequear y constatar el cumplimiento de las condicionalidades así como sobre la ejecución y distribución de los recursos asignados a estos programas. Las condicionalidades incluyeron controles de salud y vacunación para niños/niñas y embarazadas, asistencia a la escuela para niños y jóvenes y participación en hechos de capacitación para padres/madres o adultos. Chile fue uno de los primeros países de América Latina en requerir identidad legal para acceder a estos programas, haciendo que el registro civil trabajara de forma coordinadamente con el programa de transferencias monetarias condicionadas, denominado "Chile Solidario". Otros países latinoamericanos, tales como Argentina, Ecuador, Nicaragua y Perú, modelaron sus propios programas de protección social siguiendo los de Chile y establecieron con éxito los requisitos de identidad e identificación para la inscripción a los mismos.

Es posible asumir que el registro de nacimientos en América Latina no podría haber aumentado tan bruscamente en tan poco tiempo sin el vínculo con el registro civil y los programas de identificación y protección social. Según una evaluación realizada por el Banco Mundial de los programas de protección social, en América Latina las tasas de pobreza serían un 13% si no se hubieran implementado programas de transferencias monetarias

10 Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, p. 143.

condicionadas. Desde que se cuenta con dichos programas se observa que tanto en América Latina como en muchos otros países en el mundo, el registro civil se ha expandido enormemente.

El uso de estadísticas vitales para medir el progreso en el desarrollo social y económico.

Medir los resultados e impactos de los programas sociales es una tarea compleja. A menudo ha dependido de la evidencia anecdótica más que del análisis empírico. Las estadísticas vitales precisas y oportunas son indicadores indispensables para medir el progreso en el desarrollo social y pueden ser consideradas como un “proxy” o sustituto en la medición de la reducción de la pobreza.

Una de las funciones principales del registro civil es aportar información a las estadísticas vitales de un país: particularmente sobre los nacimientos y las defunciones, pero también referida a los matrimonios, divorcios, adopciones y reconocimientos. Otras fuentes de datos útiles para las estadísticas vitales son los sistemas de información de salud, los censos nacionales y las encuestas de hogares, tales como las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés) y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés).

Cuando los gobiernos pueden confiar en estadísticas vitales oportunas y de alta calidad, están en una mejor posición para tomar decisiones políticas informadas y desarrollar programas específicos de protección social. Lograr el ODS 16.9 dependerá de la disponibilidad de estadísticas vitales precisas y actualizadas para rastrear los niveles de registro de nacimientos, comparando el número total estimado de nacimientos con el número absoluto de nacimientos en un período determinado. El registro de defunciones, junto con las causas de defunción, otro de los datos centrales de las estadísticas vitales que debe informar la política de salud pública. La precisión de las estadísticas de registro de defunciones depende tanto, si no más, de los sistemas de información de salud como del registro universal de hechos vitales.

Capacidad institucional

Entre las persistentes barreras para el acceso oportuno y universal al registro se encuentran la debilidad de las instituciones y la baja capacidad administrativa. Tradicionalmente, el papel del registrador civil no ha sido prestigioso dentro del sector público. Como suele suceder, las instituciones más débiles y menos valoradas tienden a presentar liderazgos más débiles, que a menudo carecen la formación necesaria y en general no cuentan con los recursos necesarios para actualizar y modernizar los sistemas de registro. Las leyes y regulaciones a menudo están desactualizadas y cambiarlas lleva mucho tiempo, incluso en las mejores circunstancias. En muchos países, el sistema de registro civil ha sido afectado por altos niveles de corrupción, y prácticas reñidas con el buen desempeño del servicio público. Para los más pobres, tales prácticas – como por ejemplo sobornos – son un claro elemento disuasorio para el registro oportuno.

Otro defecto que afecta su desempeño en muchos países en desarrollo es la falta de profesionalización del servicio público y de sistemas meritocráticos. Por esta razón, los profesionales mejor calificados tienden a no elegir los servicios gubernamentales. La mayoría de las veces, el jefe o director ejecutivo del registro civil es un representante político en lugar de un profesional de carrera. En el transcurso de un ciclo de gobierno, hacer cambios institucionales para mejorar un organismo que se desempeña mal puede ser casi imposible si no se cuenta con apoyo político y recursos financieros suficientes. Además, los niveles administrativos burocráticos formales e informales de la estructura orgánica pueden constituirse en un actor con el cual lidiar para impulsar cambios o mejoras.

Importancia de la política y las políticas

Los incentivos para reformar las prácticas y sistemas de registro obsoletos varían de un país a otro. Dependen en parte del costo percibido de introducir cambios cuando hay muchas prioridades del sector público que compiten por recursos limitados. Sin embargo, a menudo no se toman en consideración los beneficios que se obtendrían de la implementación de las reformas.

Los países que han modernizado sus sistemas de registro civil y que logran producir y utilizar estadísticas vitales de alta calidad para informar las políticas públicas, en algunos casos se comienzan a ver indicios de avances en la reducción de la pobreza y el desarrollo social, como lo revelan algunos de los casos incluidos en este compendio. Los cambios no han sido fáciles de implementar y han tomado tiempo. Han exigido una fuerte voluntad política, liderazgo en los niveles más altos del gobierno, objetivos claros, financiamiento adecuado y la visión y capacidad para llevar a cabo una planificación a largo plazo.

Lecciones de los países de los casos

Países como Argentina, Chile, Namibia, Corea del Sur y Túnez que han implementado políticas, procesos y procedimientos para mejorar el registro civil y combatir la pobreza y la exclusión, también pueden señalar mejoras en los indicadores de desarrollo y en el producto interno bruto y el nivel de vida.¹¹ Como no se consideran los niveles de registro, no se puede demostrar la causalidad. Aún así, esto da lugar a más preguntas e investigaciones para cuantificar los vínculos entre las prácticas de registro y las variaciones en el PIB o en los niveles de vida.

El resultado final de las reformas que los países seleccionados eligieron emprender estuvo orientado a lograr organizaciones eficaces, capaces de proporcionar servicios de registro eficientes, así como también establecer credenciales de identidad que son aceptadas por ciudadanos o. Los componentes clave de estos cambios han sido el fortalecimiento de la estructura administrativa del registro civil, transformar la cultura organizacional del servicio civil y mejorar las condiciones de trabajo de los registradores.

11 Banco Mundial. Crecimiento del PIB (% Anual). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Los cinco países, Argentina, Chile, Namibia, Corea del Sur y Túnez, han experimentado procesos muy diferentes para el registro civil y la protección social. Difieren en el tiempo que les ha tomado, en la escala de las reformas, y en cómo alcanzaron acuerdos y niveles de madurez de sus sistemas de vinculación entre registro civil y protección social. Cada caso ofrece lecciones y alternativas que pueden informar a los profesionales, investigadores y políticos que planean reformas a sus propios sistemas CRVS.

Si bien estos países son cultural y políticamente diferentes y geográficamente distantes (excepto en el caso de Argentina y Chile), se destacan cinco elementos estratégicos comunes que contribuyeron a vincular el registro civil y la protección social y a lograr mejoras en ambas instituciones :

Voluntad política

En los cinco casos, hubo una voluntad política medible para emprender una reforma social que redujera la pobreza y mejorara el desarrollo humano. También se reconoció la importancia de garantizar la identidad legal para todos como una forma de aumentar el acceso y la inclusión.

Objetivos de desarrollo nacional

La voluntad política fue apoyada por la capacidad de introducir objetivos de desarrollo nacional coherentes, la disponibilidad de recursos y la voluntad de revisar los marcos legales y adaptar estrategias a largo plazo.

Coordinación entre los principales interesados

La existencia de objetivos de desarrollo nacional requirió que las principales partes interesadas y organismos coordinaran sus esfuerzos. La aceptación de una única credencial de identidad en todas las oficinas y agencias del sector público fue un gran paso adelante.

Calidad y accesibilidad de los servicios de registro

El fortalecimiento de la capacidad institucional, el aumento del acceso a servicios de registro eficientes y la vinculación del registro con la inscripción en programas de protección social aumentó las tasas de registro.

Estabilidad

Con el tiempo, vincular el registro civil, las estadísticas vitales y los programas de protección social ha contribuido al fortalecimiento de estas instituciones particularmente en los casos más maduros.

Los casos de país proporcionan una visión invaluable de las condiciones preexistentes y las condiciones para reformas y la gestión del cambio. Reconociendo que este compendio es un primer intento de documentar y corroborar la relación beneficiosa entre el registro civil, las

estadísticas vitales y el desarrollo social, es evidente que estos temas justifican una mayor exploración e investigación empírica.

Para la comunidad de desarrollo y los gobiernos por igual, sería interesante explorar cómo las experiencias de este compendio pueden contribuir a mejorar el diseño de proyectos centrados en las personas, que a su vez sean eficientes, a partir de hacer foco en las necesidades y requisitos de los indocumentados y los no registrados.

Cómo está organizado el compendio

Cada uno de los cinco capítulos presenta una experiencia única de fortalecimiento de las capacidades de los registros civiles para emitir credenciales de identidad confiables, de manera tal que los titulares de las mismas puedan acceder a los programas de protección social y otros servicios sociales. Si bien cada caso representa un enfoque administrativo diferente para el registro y la prestación de servicios, hay algunos elementos comunes.

Argentina es una de las economías más grandes de América Latina. Cuenta con vastos recursos naturales, especialmente en energía y agricultura. También tiene una historia de crecimiento económico volátil y continúa luchando con altas tasas de pobreza. Según el Banco Mundial, el 35,4 por ciento de la población urbana vive en la pobreza. Argentina se ha centrado en la protección social y la reducción de la pobreza a través de programas de transferencias monetarias condicionadas y subsidios para niños. Fue uno de los primeros en incorporar la regularización de la documentación de las personas y la facilitación del acceso a ella como un objetivo de dichos programas en lugar de que esto fuera simplemente un pre-requisito para el acceso a sus beneficios. Hacer que la acreditación de la identidad sea parte de las condiciones de acceso a dichos programas contribuyó a reconocer el valor de las credenciales de identidad y condujo a un aumento en los registros de nacimientos. Argentina es una república federal: los estados tienen la responsabilidad del registro civil y la agencia de identificación civil (RENAPER) está ubicada de manera central en el Ministerio del Interior. Con el tiempo, los dos sistemas (registro civil e identificación civil) se han integrado.

Chile es pionero en la introducción de políticas para fomentar la inclusión social. El enfoque es fortalecer la capacidad técnica de las instituciones públicas y, como tal, mantener un alto grado de estabilidad institucional. Cuando una administración democrática sucedió a la dictadura militar en 1990, la reconstrucción se basó en el Pacto Social, una política nacional que fomentó una nueva relación entre el estado, el sector privado y la sociedad civil. El desarrollo social y las políticas de inclusión se basaron en procesos en evolución en lugar de programas de modernización específicos (disruptivos). Una institución que distingue a Chile de la mayoría de los demás países es el *Servicio de Registro Civil e Identificación* (SRCel). Esta agencia pública bajo la órbita del Ministerio de Justicia abarca 32 registros, todos los cuales tienen un número de identidad único como su principal atributo para la verificación de identidad. La misión del SRCel es garantizar un sistema de gestión de identidad que sea completo, integrado, seguro y eficiente.

Namibia consideró la *Convención de los Derechos del Niño* cuando la Constitución del país fue adoptada en 1990. Antes de la independencia, el registro de hechos vitales era voluntario para las personas de color y era inaccesible en gran medida en las zonas rurales. Esto ha tenido consecuencias de largo alcance, ya que la Constitución de Namibia obliga a las personas a demostrar que tienen derecho a la ciudadanía namibiana. Esto ha sido difícil, si no imposible, para muchos. Asegurar la inclusión no discriminatoria ha requerido esfuerzos extraordinarios por parte del Sistema Nacional de Registro de Población para establecer sistemas fáciles de usar para registrar hechos vitales y para procesos y procedimientos para verificar y validar identidades de personas que tienen dificultades para proporcionar documentos de apoyo. Namibia está en camino de lograr el registro universal de hechos vitales debido a uno de los sistemas de registro más avanzados y que funcionan mejor en el África subsahariana. Esto ha asegurado que la credencial de identidad sea confiable, y ha servido como base para distribuir programas de protección social. A su vez ha sido un factor clave para reducir la tasa de pobreza del 60% al 20% desde la independencia.

Corea del Sur llevó a cabo el conjunto más completo de cambios en el menor tiempo posible como resultado de una decisión política en 1960 de introducir un Sistema de Registro de Residentes (RRS). Después de que la Guerra de Corea (1950–53) desplazó a millones y dejó la infraestructura del país en ruinas, Corea del Sur enfrentó enormes desafíos de reconstrucción. Como parte del esfuerzo de reconstrucción, el gobierno creó el RRS como una medida de seguridad nacional y para monitorear la migración de la fuerza laboral. El RRS también estaba vinculado al acceso a servicios y beneficios sociales. Con el tiempo, el gobierno coreano impulsó cada vez más la gobernanza electrónica integrada. Corea del Sur fue uno de los primeros países del mundo en introducir un número de identidad único como parte de sus procedimientos de registro civil. La decisión política valió la pena tanto para la sociedad como para los ciudadanos y residentes. El ingreso per cápita para los coreanos creció de ser menos de USD 100 en 1961 (el más bajo de los cinco países) a ser más de USD 31.300 en el 2018 (el más alto de los cinco países).

Túnez tiene sistemas arraigados de registro civil e identidad legal. Si bien los vínculos y el impacto en los programas de protección social no son explícitos, hay indicios de que las políticas públicas reconocen la importancia de identidades verificables para acceder a los servicios y programas de protección social. Meses después de obtener la independencia de Francia en marzo de 1956, se promulgó el *Code du Statut Personnel* (Código de Estado Personal) como el primer paso de una reforma radical del sistema de estado civil tunecino. Entre otras reformas, prohibió la poligamia y reguló los procedimientos de matrimonio y divorcio. En el 2011, Túnez comenzó a considerar la creación de un Número Identificador Nacional Único del Ciudadano (UNIN del Ciudadano). La hoja de ruta, que surgió a partir de diversos estudios de diagnóstico, recomendaba establecer un sistema universal de identificación, teniendo en cuenta las experiencias anteriores. Desde el 2016, el sistema de registro civil ha estado bajo el Ministerio de Asuntos Locales y Medio Ambiente, que es responsable de emitir el UNIN del Ciudadano e integrar el registro civil y la identificación civil.

Este compendio tiene la intención de dar ejemplos concretos de cómo los beneficiarios de los programas de protección social y los programas mismos se han beneficiado de tener credenciales de identidad emitidas por el registro civil, y cómo el registro civil, a su vez, se ha fortalecido mediante un mayor registro de hechos vitales, y viceversa.

Las Naciones Unidas exigen "regulaciones más eficientes y transparentes", y consideran que la "implementación del registro mundial de nacimientos" es uno de los primeros pasos para lograr la protección de los derechos individuales. Esperamos que los gobiernos, políticos, formuladores de políticas, profesionales, investigadores y estudiantes de temas de desarrollo encuentren los cinco casos de país de este compendio de interés.

Identidad legal y protección social: una mirada retrospectiva de las últimas décadas en Argentina

María del Carmen Tamargo



Contenido

1.1	Introducción	16
1.2	El estado de situación del registro de nacimientos y la documentación en Argentina ..	17
1.2.1	La estructura jurídico-administrativa	17
1.2.2	Los datos sobre subregistro de nacimientos e indocumentación	18
1.3	Políticas de gestión de la identidad: marcos legales para el registro de los nacimientos y la documentación y acciones para la mejora del acceso a la identidad legal.	22
1.3.1	Los marcos legales	22
1.3.2	Las acciones específicas para garantizar el acceso al registro de nacimientos y el DNI.	24
1.4	Las sinergias entre las políticas de protección social y el acceso a la identidad legal ..	27
1.5	Algunas reflexiones a modo de conclusión	32
	Acrónimos	35
	Bibliografía	36

1.1 Introducción

Este documento sistematiza el análisis realizado sobre la vinculación existente entre las políticas de gestión de la identidad legal¹ y las políticas públicas de protección social en la República Argentina en las últimas dos décadas, que centran el interés en identificar en qué medida pueden observarse sinergias entre ambas, que hayan contribuido a la mejora del acceso universal a la identidad legal y que, a su vez, hayan generado mejores condiciones para la inclusión social de las personas.

El trabajo de sistematización reveló la existencia de un conjunto de documentos, estudios e investigaciones que analizan tanto las políticas de gestión de la identidad como las políticas de protección social, pero no realizan un análisis integral que permita avanzar en la identificación de sus relaciones o sinergias. Por lo tanto, la tarea realizada es exploratoria y permite elaborar algunas hipótesis que se podrán abordar nuevamente en investigaciones o evaluaciones futuras, relativas a estos programas y políticas.

Sin embargo, antes de adentrarnos en el desarrollo del análisis de la información, es importante explicitar en esta introducción algunos conceptos básicos referidos a la identidad legal como derecho, que permitieron fundamentar y orientar el desarrollo de ese capítulo.

Tanto el subregistro de nacimientos como la indocumentación constituyen un problema estructural que, en general, se presenta asociado a un conjunto de determinantes sociales – como la pobreza, la ruralidad, el aislamiento geográfico, la pertenencia étnica y el género – que vulneran la facultad de tener derechos, es decir, el acceso a la ciudadanía plena.

Por lo tanto, el registro de nacimientos y la documentación marcan el punto de partida para la inclusión social de las personas, en la medida en que garantizan su reconocimiento como ciudadanos y habilitan el acceso a los derechos (a la identidad, a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la participación política, etc.): constituyen un punto de partida fundamental para la construcción de una sociedad inclusiva que garantice el acceso igualitario a las oportunidades y beneficios del desarrollo social, económico y cultural de la población.

A partir del reconocimiento de esta problemática, en las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe la mayoría de los gobiernos avanzaron hacia la resolución de las desigualdades en el acceso al registro de nacimientos y la documentación, a través de: la revisión de los marcos legales, la modernización de los modelos administrativos de registro civil e identificación, las innovaciones tecnológicas, las acciones específicas para facilitar el acceso al registro de nacimiento y a la documentación. Las políticas de gestión de la identidad legal pasan a ser un eje transversal al conjunto de las políticas sociales sectoriales (educación, salud, vivienda, trabajo, crédito, participación política, etc.) para la garantía del acceso a derechos.

1 En este documento se entiende por políticas de gestión de la identidad legal "todas las acciones del Estado dirigidas a facilitar o mejorar el acceso al registro de los nacimientos y la documentación y a la mejora de la prestación de los Registros Civiles y los organismos que emiten los documentos de identidad".

La Argentina formó parte de ese proceso al diseñar e implementar acciones específicas en este campo; estas políticas junto con las destinadas a la protección social, se analizan en este documento² para evaluar en qué medida se produjo o no una relación virtuosa entre las políticas de gestión de la identidad legal y las políticas de protección social, y si sus sinergias lograron generar efectos positivos sobre la mejora del acceso al registro de nacimientos y la documentación por parte de la población.

1.2 El estado de situación del registro de nacimientos y la documentación en Argentina

Para contextualizar los datos que describen el estado de situación del subregistro de nacimientos y la documentación en Argentina, es necesario caracterizar someramente la estructura política y jurídico-administrativa del país.

Por ello, a continuación describimos cuáles son los organismos responsables del registro de nacimientos y de otorgar identificación, para luego exponer los datos recolectados sobre subregistro e indocumentación junto con una caracterización del contexto socioeconómico del país y de cada provincia.

1.2.1 La estructura jurídico-administrativa

La República Argentina es un estado cuya forma de gobierno es representativa, republicana y federal³; está constituido por un Gobierno central (nacional) y 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un régimen de autonomía especial⁴), en el cual los Estados Provinciales – reunidos bajo – un Gobierno Nacional común – conservan su autonomía, dictan su propia constitución y ejercen todos los poderes no delegados en el gobierno federal y su jurisdicción abarca su propio territorio. El estado nacional es federal y tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional. Esta coexistencia se basa en un mecanismo de control y cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal.

2 Para la elaboración de este capítulo, se realizaron entrevistas con actores institucionales vinculados a las temáticas y se consultaron fuentes de datos secundarias (documentos y estadísticas).

3 El concepto de representatividad está establecido en la Constitución Nacional, y significa que el pueblo ejerce el gobierno a través de sus representantes, elegidos por el voto. El carácter republicano hace referencia a la división, el control y el equilibrio de poderes, con el objetivo de garantizar las libertades individuales: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. El carácter federal se basa en la existencia de un Estado central ("ámbito federal") y de Estados miembros, cuya existencia está garantizada en la Constitución, y sustenta su forma de gobierno en una concepción "institucional-funcional" según la cual las tareas estatales se reparten entre el Estado central y los estados miembros, de tal forma que cada orden estatal en ciertos ámbitos puede decidir solo y asumir responsabilidades específicas. También implica un aspecto constitucional y jurídico, que enfatiza la existencia de los tres poderes de Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>

4 A su vez, cada estado provincial está subdividido en "departamentos" o "partidos" y "municipios" (que pueden coincidir o no con el partido/departamento, según la provincia), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está subdividida en "comunas".

La Ley 1565 (1885) confiere al Estado la función y responsabilidad de registrar los datos vitales de la población, y estableció criterios y procedimientos uniformes para la inscripción, sentando las bases para la creación de los Registros Civiles provinciales, y del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires. En 1948, se crea el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), con la misión de registrar y certificar la identidad de todas las personas de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella⁵. Actúa como organismo autárquico y descentralizado, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación (Poder Ejecutivo Nacional).

A su vez, cada gobierno provincial y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires organiza sus propios Registros Civiles, que son de carácter local, y deben inscribir todos los actos o hechos vitales que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y capacidad de las personas dentro de sus respectivas jurisdicciones. De este modo, la inscripción de los nacimientos y el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad (en adelante, el DNI) son responsabilidad de institucionalidades diferentes, pero ambos trámites se realizan en las oficinas de los Registros Civiles⁶.

Existe además otra figura institucional, el Consejo Federal de Directores de Registros Civiles⁷, integrado por los directores de cada Registro Civil Provincial, del Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más un representante del RENAPER. El Consejo Federal tiene por objetivo vincular las tareas de los registros civiles de todo el país en un espacio de intercambio y aprendizaje conjunto; establecer y unificar criterios sobre la interpretación de la legislación en materia registral; así como obrar de nexo entre organismos nacionales e internacionales que tengan vinculación en la materia.

1.2.2 Los datos sobre subregistro de nacimientos e indocumentación

La tasa de subregistro de nacimientos en Argentina alcanza valores considerados bajos en el contexto latinoamericano; así lo indican varios estudios realizados en los últimos años⁸, que describen una tendencia estable que refiere a un rango aproximado del 2 % de subregistro de nacimientos.

5 Exceptuando al personal diplomático extranjero, de acuerdo con las normas y convenios internacionales de reciprocidad.

6 La emisión de las actas de nacimiento, necesarias para la obtención del DNI, se realiza en los Registros Civiles provinciales, así como el inicio de la gestión del DNI, como consecuencia de la delegación de facultades del Gobierno Nacional en las Provincias para la toma del trámite del DNI.

7 La última reunión de dicho Consejo se realizó entre el 24 y 26 de octubre de 2018 en la ciudad de El Calafate, provincia de Santa Cruz.

8 Según datos de un estudio realizado para el BID en 2010, Argentina se encontraba en el grupo de países que presentaban tasas de sub- registro inferiores al 5 % (similares a las de Chile, Colombia, Panamá, Uruguay), en tanto se observaban otros dos grupos de países con tasas entre el 5 % y 10 % (por ejemplo, Brasil, México, Ecuador, Paraguay) y superiores al 10 % (por ejemplo, El Salvador, Guatemala y Perú). Ver Tamargo, María del Carmen (2014): "Sistematización sobre las experiencias de reforma y modernización de los registros civiles en América Latina y el Caribe, y el estado de situación del registro de nacimientos y la documentación. 2005-2012", Ref: Buenas Prácticas en Registros Civiles ATN/FT 13346-RG; RG- T2020- IDBDOCS 37684159

Cabe señalar que el 2 % refleja el hecho de que hay niños y niñas que encuentran limitaciones para acceder a los servicios que brinda el Estado y al ejercicio pleno de sus derechos. Por otra parte, este promedio nacional se comporta de manera diferente en un territorio nacional que presenta heterogeneidades y desigualdades que se expresan, por ejemplo, en los indicadores de pobreza e indigencia, que generalmente se consideran barreras de acceso o determinantes sociales que condicionan el acceso al registro de nacimientos y la documentación. Asimismo, el carácter federal de la Argentina incide en la organización y coordinación de las funciones registrales y de identificación, y por tanto también condiciona – según las capacidades institucionales de cada provincia – el ejercicio del derecho a la identidad legal.

En 2007, un estudio realizado por el BID indicaba que el subregistro de nacimientos en Argentina ascendía al 2 % considerando los inscriptos en el plazo legal.⁹ En 2011, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina reveló que "el 1,6 % de los niños y niñas, de entre 0 y 17 años, nacidos en el país no tenía DNI (lo que equivale a aproximadamente 168 000 niños); la situación más crítica se registraba entre los niños/as argentinos de entre 0 y 4 años, en tanto el 2,3 % no tenía ningún documento; esta misma situación afectaba al 1 % promedio de los niños/as de entre 5 y 17 años" (Observatorio, UCA; 2012, pág. 7). Por otra parte, una encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia, realizada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y UNICEF entre los años 2011 y 2012 ⁽¹⁰⁾ mostró que el 98 % de la población de menos de 18 años había tramitado alguna vez el acta de nacimiento o el documento de identidad. Estos estudios evidencian ese rango o tendencia estable de la tasa de subregistro de nacimientos mencionada más arriba.

Por otro lado, en 2017, un estudio realizado por el Ministerio de Salud y la oficina de UNICEF Argentina (sobre la base de datos de 2015) indicó que "aproximadamente el 91 % de los niños/niñas se habían registrado en el año de su nacimiento¹¹, un 5 % correspondía a los nacidos el año anterior y el resto a los nacidos en años anteriores"¹².

9 Ordóñez Bustamante, Dwight (2007): "El Subregistro de Nacimiento en Argentina, las consecuencias", Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 4. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1959580>

10 Encuesta realizada sobre una muestra probabilística a nivel nacional de 23 000 hogares que incluyó algunos indicadores sobre registración e identificación de niños y niñas.

11 La normativa establecía un plazo legal de registro oportuno de 40 días a partir del nacimiento, la que en los últimos 15 años fue modificada a través de distintos decretos, para extender este plazo hasta los 12 años y más recientemente hasta los 17 años, y así simplificar el trámite y habilitar una vía administrativa no judicial. Ver más adelante en este capítulo las modificaciones mencionadas.

12 Para interpretar estos datos, es importante señalar que en Argentina hay **tres instancias para la acreditación de identidad e identificación de las personas: el Certificado Médico de Nacimiento y el Informe Estadístico de Nacido Vivo (IENV)** (lo confecciona el profesional interviniente en el parto en el establecimiento de salud público o privado). El **Acta o Partida de Nacimiento** (registración o inscripción), es la certificación del nacimiento emitida por el Registro Civil, que acredita la identidad; **y el DNI- Documento Nacional de Identidad** (identificación), que es el documento de identificación de todas las personas (incluso el DNI del recién nacido) que emite el RENAPER- Registro Nacional de las Personas (asignación de número único o número de DNI). Para su obtención, es necesario contar con el acta o la partida de nacimiento.

Según este estudio prácticamente en todas las jurisdicciones se observa que más del 95 % de los nacimientos se registraron dentro de los 3 meses de ocurridos. En los casos de inscripciones realizadas en un plazo igual o mayor a tres meses se advierte una mayor presencia de nacidos vivos en establecimientos públicos, y en poblaciones con características de vulnerabilidad social: madres adolescentes (representan el 25,3 % en las inscripciones en un plazo igual o mayor que 3 meses), con menor nivel de instrucción, y que no conviven en pareja al momento del nacimiento, lo que pone en evidencia que los niños no inscriptos oportunamente presentan condiciones desfavorables en relación al resto, en función de su situación socioeconómica desfavorable.

Estas condiciones adversas se distribuyen de manera diferencial en el territorio argentino, lo que hace que se observen desigualdades entre las provincias en las inscripciones que se realizan más allá de los tres meses de ocurridos los nacimientos: "...las provincias de condiciones de vida más desfavorables (por ejemplo, aquellas con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas) concentran más inscripciones tardías que las esperadas si se tomara la distribución porcentual del total de nacidos vivos" (Ministerio de Salud – UNICEF Argentina, 2017; pág. 10).

Son las regiones del Noroeste y del Noreste las que presentan históricamente indicadores sociales más desfavorables. Los datos sobre pobreza muestran niveles superiores al resto de las regiones. La pobreza por ingresos para el total país en 2018 era del 30,2 %, en tanto que en el Noroeste era del 34,5 % y en el Noreste, del 40,4 %¹³. Respecto de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el último Censo Nacional de Población (2010) registró un 12 % para el total país, en tanto que las provincias del Noreste presentaron valores entre el 19 % y el 25 %, y las del Noroeste alcanzaron valores entre el 14 % y el 23 %, muy por encima del promedio nacional¹⁴.

Un estudio del Observatorio de la Deuda Social —a través de la— indica que existe correlación entre las características del espacio de residencia y la indocumentación, ya que "los niños/as en villas o asentamientos registran mayor probabilidad de no tener DNI que sus pares en áreas de urbanización formal media (2,2 % y 1 %, respectivamente). Es decir que "a medida que empeoran las condiciones del espacio socio-residencial, se incrementa la propensión a la vulneración del derecho a la identidad". (Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), UCA, 2012, pág.6).

13 Fuente: INDEC (2018): Informes Técnicos – Condiciones de vida. Vol. 3 Nº 4, "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos" – Segundo semestre de 2018, Buenos Aires, Argentina.

14 Fuente: Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, DINREP (2014): NBI: Informe Censal del Año 2010, enero 2014, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires, Argentina.

Aproximadamente el 98 % de los niños que nacieron en 2014 fueron inscriptos y obtuvieron su DNI de 0 años¹⁵ (766 096), es decir que la proporción de niños registrados que no dispondrían aún de su DNI alcanzaría, para el total del país, el 2,4 % entre los nacidos en 2014. Este dato es importante, ya que disponer de un DNI es un requisito que exige la mayoría de los programas de protección social que brindan prestaciones sociales y de salud, tal como se verá más adelante en este capítulo.

Ese mismo estudio indica además que la situación socioeconómica de los hogares ejerce un fuerte condicionamiento sobre las posibilidades de acceso al registro de nacimientos y la documentación: en 2012, un niño/a de muy bajos recursos registra 2,5 veces más posibilidades de no tener DNI que un niño/a que pertenece al estrato medio alto. La posibilidad de que los niños/as no tengan documento es levemente mayor en hogares monoparentales que en aquellos que no lo son (1,6 % y 1,4 %, respectivamente). Asimismo, la posibilidad de no tener DNI aumenta en contextos de hogares extensos, en los que la probabilidad de no tener documento es de un 2 %, en tanto se reduce a 1,1 % en niños/as que pertenece a hogares no extensos.

Según el estudio antes citado, la propensión a no tener DNI es mayor entre los niños/as que ven vulnerado su derecho a la atención de la salud. Asimismo, es fácil advertir que la propensión a la no escolarización es muy elevada y seguramente más asociada a la inclusión en el nivel secundario que en el primario que se puede cursar aun sin tener DNI" (Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), UCA, 2012, pág. 6).

Estas situaciones se agravan en contextos de pobreza, por ello se supone que los niños y niñas que viven en el Noreste y Noroeste de la Argentina tienen mayores probabilidades de no acceder al conjunto de sus derechos, entre ellos y en primera instancia, al del registro de nacimientos y el DNI.

Un aspecto para destacar es que se observan niveles similares de inscripción oportuna de nacimientos en establecimientos públicos y privados o de obra social¹⁶, lo que pondría en evidencia el logro de avances en la equidad en el acceso a la inscripción de los niños y las niñas, y que podrían interpretarse como resultado de un conjunto de políticas públicas de protección social activas de impacto multisectorial – que serán descriptas más adelante – así como de mejoras en la prestación del servicio de registro civil (por ejemplo, la presencia de oficinas de registros civiles en los hospitales públicos y otros organismos públicos).

15 El DNI "Año 0" es gratuito para todos los recién nacidos (Artículo 12 de la Ley N° 26 614) y también es gratuito el primer DNI de quien se identifica hasta los 18 años. El DNI requiere dos actualizaciones: la primera desde los 5 hasta los 8 años de edad y a los 16 años.

16 En Argentina el 99,5 % de los nacimientos ocurren en establecimientos de salud: 54 % atendidos en hospitales públicos.

1.3 Políticas de gestión de la identidad: marcos legales para el registro de los nacimientos y la documentación y acciones para la mejora del acceso a la identidad legal

Para analizar las políticas de gestión de la identidad legal en Argentina es conveniente diferenciar, por un lado, los marcos legales que regulan el sistema de identidad e identificación y, por otro, las acciones directas orientadas a facilitar el acceso al registro de nacimientos y la documentación.

1.3.1 Los marcos legales

Los marcos legales referidos a la inscripción y documentación de las personas en Argentina han ido describiendo una transición desde un enfoque basado en la necesidad del estado de registrar e identificar a las personas, hacia un enfoque de derechos de las personas y el ejercicio de la ciudadanía plena. Un ejemplo de esa transición es la Reforma Constitucional de 1994, que incorpora los Tratados Internacionales, y así reconoce a la identidad como un derecho humano inherente a la persona, que debe ser garantizado por el Estado.

Las leyes N° 17671¹⁷ (1968) de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional y N° 26413 de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (2008) regulan la actividad documentaria en la Argentina. A lo largo del tiempo se han producido modificaciones, nuevos decretos y normativas cuyos propósitos fueron contribuir a facilitar o flexibilizar las condiciones de acceso al registro de nacimientos y la documentación en tanto derecho, alineadas con tendencias globales expresadas en convenios y tratados internacionales, resultantes en muchos casos de las demandas y necesidades expresadas por distintos colectivos sociales.

Un ejemplo de ello es la sanción de la Ley N° 26061/2005 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que resguarda el derecho a la documentación y establece lo siguiente:

...el derecho a la identidad como un concepto amplio, integrado por el derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia. (Art. 11).

...que los Organismos del Estado deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria,

17 La Ley N° 17671 establecía un plazo legal de 40 días para el registro oportuno de las personas; a partir del día 41 y hasta los 6 años se debía efectuar el trámite de Inscripción tardía de nacimiento, con intervención del Ministerio Público. Dicho trámite era similar al del registro oportuno, con la diferencia de que se le daba intervención al Ministerio Público (Fiscal) para que autorizara la inscripción y luego asentarla en el libro correspondiente y expedir la partida de nacimiento. Más allá de los 6 (seis) años el trámite de inscripción de nacimientos se debía realizar por vía judicial.

oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre. (Art. 12).

Impone la obligación al Estado de arbitrar los medios necesarios para la inscripción gratuita de todos aquellos adolescentes y madres que no hayan sido inscriptos oportunamente para dejar **plasmado el derecho a la identidad legal**, y el **compromiso por parte de los organismos del Estado de facilitar, colaborar y garantizar el respeto y la preservación de este derecho**.

Entre 2003 y 2006¹⁸ se estableció – mediante dos decretos – la gratuidad del primer documento de todos los niños, niñas y adolescentes con el DNI “0” año¹⁹ (entre los cero y seis meses). Se dictaron dos leyes de amnistía que permitieron inscripciones tardías de nacimientos de niños de hasta diez años sin proceso judicial. Para ayudar a su aplicación y abastecer a la demanda, el RENAPER incrementó la entrega del DNI “0” año a todas las provincias²⁰. Un estudio indicó que “la gratuidad del documento impactó favorablemente, no solo en los estratos más bajos, observándose una disminución de los tiempos para la inscripción, en lo cual también incidió la instalación de delegaciones del registro civil en las maternidades”²¹.

En 2008 se produce una nueva flexibilización del registro tardío para autorizar la inscripción “*de hecho o de oficio*” de los nacimientos ocurridos en establecimientos de salud en un plazo máximo de 20 días corridos (Ley 26413)²². Si bien esta es una medida pensada para facilitar el acceso al registro y la documentación, cabe tener en cuenta que en un país federal como

18 Decreto 262/2003 y Decreto 415/2006.

19 Cabe mencionar que en Argentina, según el documento “Derecho a la identidad: dimensiones, experiencias y políticas públicas”, elaborado por Ministerio de Justicia y Unicef en 2009 (pág. 36), la identificación debe comenzar en la sala de partos colocando dos bandas idénticas en la muñeca y tobillos del recién nacido, otra a la madre y el *clamp* umbilical inviolable y codificado. En las bandas se debe colocar información que asegure la positiva relación de la madre con su hijo, como el nombre de la madre, el sexo del niño, el número de código hospitalario de la madre y el día y la hora de nacimiento. Este sistema brinda mucha mayor protección. Este número debe registrarse en las historias clínicas del niño y de la madre. En el momento del alta se debe constatar que las pulseras de la madre y el niño tienen el mismo número. Se saca una sola de las dos pulseras del niño y se deja pegada en su historia clínica. Esto certificará que se constató la identidad. Este procedimiento debe ser controlado por la madre. Madre y niño deben dejar el hospital con sus pulseras puestas. Cabe señalar que el uso de estos dispositivos es diferente entre las distintas provincias, si bien la tendencia mayoritaria es el uso de las huellas y pulseras. Por ejemplo, CABA promulgó una ley concreta en 2003; algunas provincias han creado en los últimos años la figura de “identificadoras” (Tucumán, San Juan) con el rol específico de garantizar esta identificación del binomio madre hijo.

20 El RENAPER fabrica los DNI tarjeta.

21 Poder Ciudadano (2010): “entre los nacimientos ocurridos en el primer semestre de 2003, el 2,9 % de los recién nacidos (4184 casos de 143 306) se inscribieron después del año del nacimiento. En el segundo semestre la inscripción tardía fue del 1,4 % (1846 casos de 134 426). Para el total del año, 6030 niños de un total de 277 732 fueron inscriptos un año después de su nacimiento, lo que representa un 2,2 %”, pág. 15.

22 En el caso de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos médico-asistenciales sin intervención de profesional médico, la dirección general puede, por disposición o resolución motivada, admitir la inscripción cuando existan causas justificadas fehacientemente, hasta el plazo máximo de un año, previa intervención del Ministerio Público. Poder Ciudadano (2010): en este documento se describe con detalle la situación. Ver pág. 31.

la Argentina son los Registros Civiles provinciales los que emiten las actas o partidas de nacimiento, que en algunas provincias requieren el pago de una tasa o arancel²³; esto de algún modo condiciona el acceso al DNI gratuito.

En 2009 el gobierno nacional dicta el Decreto PEN N° 90/2009 por el cual se establece un régimen administrativo, con carácter excepcional y por el plazo de un año prorrogable a un año más, para la inscripción de nacimientos de niños de 1 año a 12 años de edad. Prevé que todos los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del decreto, estén eximidos del pago de multas para garantizar el acceso gratuito al DNI. En 2015 se estima que este Decreto había hecho posible que más de 500 000 niños pudieran acceder al derecho a su identidad²⁴.

En 2019 un nuevo Decreto²⁵ amplía la posibilidad de la inscripción de nacimientos **hasta los dieciocho (18) años de edad por vía administrativa y la emisión del DNI en forma gratuita**, en los casos en que no se hubiese inscripto el nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite, y se los exime de cualquier multa²⁶.

Estas medidas de carácter administrativo evitan los procedimientos judiciales, costosos en lo económico y en tiempo; a su vez contemplan brindar asesoramiento a las personas que se encuentren cursando un proceso judicial para poder realizar la inscripción de sus nacimientos en cualquier delegación registral del país. De este modo cualquier niño, niña y adolescente argentino queda incluido dentro del sistema registral, lo que permite avanzar, de esta manera, hacia la meta de garantizar el acceso universal al DNI y favorecer el ejercicio pleno de sus derechos.

1.3.2 Las acciones específicas para garantizar el acceso al registro de nacimientos y el DNI

Una de las transformaciones más importantes ocurridas en el período analizado es la creación de un nuevo DNI y, a su vez, la incorporación de tecnología que facilitó mejores niveles de seguridad del documento, así como la agilización de los trámites necesarios para obtenerlo. Se comienza a plasmar una política pública de identidad y la identificación, que no solo atiende los aspectos administrativos registrales, sino que se basa en la garantía de derechos. Esta orientación modeló las acciones que se desarrollaron, independientemente del grado de éxito que estas hayan logrado en garantizar el acceso universal.

23 Poder Ciudadano (2010).

24 Ministerio del Interior y Transporte - Instituto de Formación Política: "Un nuevo estado, un nuevo DNI", sin fecha.

25 Decreto 185/2019.

26 Requisitos: **el informe negativo de inscripción de nacimiento** donde conste que la persona no haya sido inscripta en ningún Registro Civil; **el certificado médico** con la fecha y lugar de nacimiento; la **presencia de padre o madre con DNI** o, en caso que se encuentren ausentes, la presentación de dos testigos con DNI. El RENAPER garantizará el primer DNI de forma gratuita.

Se inicia un proceso de modernización del sistema de identificación y de tramitación del DNI que impactó en el RENAPER y en los Registros civiles provinciales (años 2008 y 2009). Hasta ese momento, el trámite se hacía 100 % en forma manual, lo que generaba un importante cuello de botella en la emisión de los DNI, tanto que, en algunos casos, demoraba de 6 meses a 2 años. Mediante el Decreto N° 1501/2009, se autorizó al RENAPER a utilizar tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros, así como en la emisión del Documento Nacional de Identidad. Se crea el NUEVO DNI (Resolución 1800/2009), en principio con un formato libreta (junto a una credencial) y, a partir de 2012, se instauro el DNI en formato credencial /tarjeta²⁷.

Se invierte en la capacitación de los empleados del RENAPER, en la remodelación de una nueva planta de fabricación del DNI, y se desarrolla un software libre²⁸ con recursos del Estado nacional. La captura digital del trámite significó la transmisión en línea de los datos relevados en cada puesto y el ingreso automático de los datos a la fábrica del RENAPER para la validación de la firma, la impresión digital y la introducción de información adicional. De ese modo, se agiliza la impresión del nuevo DNI el cual le llega al destinatario por correo postal a su domicilio en un plazo de entre 10 y 15 días.

Una acción democratizadora del acceso fue la creación de nuevas ventanillas de gestión del DNI, que incluyó la presencia de oficinas del RENAPER en grandes centros comerciales²⁹, y la creación de Centros de Documentación Rápida³⁰ – también llamados Oficinas digitales – para la gestión digitalizada tanto del DNI como del pasaporte. Según consta en documentos públicos, se observó un crecimiento de la demanda de DNI por parte de la ciudadanía de aproximadamente “5000 a 25 000 DNI diarios, con una proyección de crecimiento de hasta 40 000”³¹. También se implementaron Unidades Móviles documentarias con sistemas de toma de trámites y de comunicación digital.

Cabe señalar que en la actualidad, en los operativos de documentación a cargo del RENAPER (entidad de nivel nacional), el DNI se gestiona y entrega en forma gratuita, pero cuando estos operativos están a cargo de los Registros Civiles provinciales no siempre se garantiza esa gratuidad, ya que las provincias dicen no contar con la capacidad económico-financiera y la solvencia necesaria para ello; por esta razón, en algunos casos establecen una

27 Incorpora tecnologías informáticas en el proceso de su producción: datos biográficos y huellas en bases de datos digitalizados y procesos de verificación dactiloscópica mediante herramientas informáticas. Reduce la posibilidad de adulteración de los datos en él contenidos. El Nuevo DNI tiene un plazo de validez de 15 años.

28 La gestión de gobierno destaca en ese momento que dicho software era propiedad del Estado Argentino, lo cual significó que no se pagaran licencias de uso a empresas privadas.

29 Los trámites se podían efectuar en horario extendido de 10 a 22, todos los días del año.

30 El número de estos centros es variable en cada provincia; por ejemplo, en Santa Fe ascienden a 300 aproximadamente y en la provincia de Santa Cruz, a 19. Estos Centros se organizaron en forma conjunta entre el RENAPER y los Registros Civiles provinciales; el primero aportaba el equipamiento y los segundos eran responsables de la operatoria de dichos centros. Estos puestos informatizados incluyen además de una PC completa, una cámara de fotos digital, un “pad” para digitalizar la firma y un escáner para la toma de huellas dactilares.

31 Datos consignados en un documento elaborado por el Ministerio del Interior y Transporte, Instituto de Formación Política: “Un nuevo Estado, un nuevo DNI”, sin fecha.

tarifa, aunque los montos son accesibles. Esto muestra las disparidades o heterogeneidades que se presentan en la estructura federal del país y que inciden – también de manera heterogénea – en el acceso universal a la identidad legal.

Otra política significativa para destacar es la **Ley de Identidad de Género**³² (Ley N° 26743/2012), que habilita que las personas intersex y trans (travestis, transexuales y transgéneros) se puedan inscribir con el nombre y el género de su elección en sus documentos personales, lo que permite la no inclusión del sexo en la partida o acta de nacimiento y el DNI. El marco legal vigente dispone que en dichos documentos no aparecen las palabras "femenino/masculino", "hombre-varón/mujer", pero sin embargo, su existencia aún no se han transformado totalmente las prácticas registrales, ya que tanto en la partida de nacimiento como en el DNI se sigue consignando el sexo³³.

Esta ley es taxativa sobre el respeto a la auto percepción de la identidad de género, pero su aplicación confronta con resistencias ideológicas e institucionales y prácticas tradicionales, según las cuales en la documentación oficial se requiere que se consigne el sexo como dato, dando lugar a diferentes interpretaciones sobre cuál es el criterio que debe predominar.

En el marco del enfoque de garantía de derechos también se generaron acciones específicas destinadas a los pueblos originarios. Se implementaron operativos de documentación itinerantes para resolver los problemas de documentación y de subregistro de estas poblaciones. En 2015, se firmó un convenio entre el RENAPER y la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, cuya finalidad fue garantizar que todos los ciudadanos de las comunidades indígenas del país³⁴ accedan a su DNI. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, INAI, dependiente de la mencionada Secretaría, es el nexa entre las comunidades indígenas y el RENAPER para realizar dichos operativos, y trabaja también en forma articulada con la ANSES³⁵ para garantizar el acceso a la seguridad social de los integrantes de las comunidades indígenas.

Otra iniciativa para la mejora del acceso al registro de nacimientos y la documentación es el programa "**El Estado en tu barrio**" (iniciado en el año 2015), el cual desarrolla una estrategia de proximidad al llevar los servicios a los barrios por medio de operativos itinerantes. Los trámites que se realizan son gestión del DNI, asesoramiento sobre asignaciones familiares,

32 Permite modificar los datos personales en el Registro Civil, cambiar el nombre, la imagen y el sexo registrado. El trámite es gratuito, no se necesita gestor ni abogado; se requiere presentar un escrito para pedir los cambios en la partida de nacimiento y en el nuevo DNI, e indicar el nombre elegido para ser inscripto/a (no se modifica el número de DNI)..

33 <https://www.pagina12.com.ar/153664-me-sacan-de-las-casillas>, noviembre de 2018.

34 Se estima que el número de comunidades indígenas asciende a aproximadamente 1600 en todo el país, y la población indígena según el último Censo de población (2010) ascendía a alrededor de 955 032 personas

35 ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social, es un organismo descentralizado creado en 1991, que tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina. Entre sus tareas se cuentan las siguientes: otorgamiento y pago de jubilaciones y pensiones; pago de Asignaciones Familiares a trabajadores en actividad, desempleados, jubilados y pensionados; gestión y liquidación de la Prestación por Desempleo; gestión y liquidación de la Asignaciones Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social, entre otras.

AUH, etc., gestión de la tarjeta de transporte y la tarifa social, entre otros. En sintonía con esta iniciativa, en la provincia de Buenos Aires se implementa el programa Garantizar Tu Identidad (GTI) que, desde su comienzo en mayo de 2017, detectó que alrededor de 50 000 niños que asistían a la escuela no tenían DNI. El programa, junto con el RENAPER y el Registro Provincial de las Personas, lleva realizados alrededor de 800 operativos en los barrios y en las escuelas, abrió oficinas en hospitales nacionales, provinciales y municipales y en clínicas privadas, a través de los cuales realizó aproximadamente 10 000 trámites de inscripción en operativos o delegaciones, y 4000 inscripciones de oficio.

1.4 Las sinergias entre las políticas de protección social y el acceso a la identidad legal

Los últimos 15 años muestran en Argentina un movimiento convergente hacia el enfoque de derechos, tanto en el diseño de las políticas de gestión de la identidad legal como en las de protección social. Esa convergencia se hace explícita dado que mayoritariamente las políticas sociales implementadas basan su diseño en el relevamiento/mapeo de hogares y personas en situación de pobreza o indigencia, construyen “padrones” de posibles beneficiarios de programas sociales, establecen criterios objetivables de selección de destinatarios de prestaciones sociales, sobre la base de la acreditación de la identidad /identificación como requisito para que se asignen los beneficios sociales.

Como ya se ha dicho en este capítulo, la ausencia de registro y documentación implica que las personas no puedan acceder a las prestaciones sociales que brinda el Estado, ya que la inscripción como beneficiarios de programas sociales requiere la presentación de algún tipo de documentación, lo que contribuye a agravar su situación de exclusión y vulnerabilidad social. “La ausencia de un documento de identidad implica ser invisible para los registros estatales, situación que genera exclusión, profundizando y perpetuando las condiciones de pobreza y precariedad” (Observatorio UCA; 2012, pág.3).

Queda en evidencia una situación contradictoria en la medida en que las políticas sociales requieren la acreditación de identidad para acceder a beneficios, pero este requisito – que a su vez es un derecho básico – no se puede cumplir plenamente. Podríamos conjeturar entonces que se requieren mayores esfuerzos de articulación y sinergias entre las políticas sectoriales, orientadas a garantizar el acceso a los derechos, que incluyen como primer escalón imprescindible el derecho a la identidad legal.

Un repaso sobre cuáles han sido las orientaciones de las políticas de protección social en el período analizado y cuáles han sido sus efectos o puentes con las políticas de identidad legal puede aportar elementos en relación con ello.

Retomando lo dicho al inicio, en las dos últimas décadas surgen los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso³⁶ como un modelo dominante que se extiende en

36 “Se trata de acciones financiadas mediante el presupuesto general, bajo el principio de solidaridad, con recursos provenientes de impuestos directos o indirectos, de las empresas públicas o de la cooperación internacional (en el caso de los países más pobres)”. (CEPAL, 2019; pág. 15).

toda la Región y se implementan también en Argentina, para pasar a ser ejes articuladores del conjunto de políticas dirigidas a la reducción o superación de la pobreza. Estos programas tienen por propósito "proveer un ingreso mínimo a familias pobres e indigentes con el objetivo de garantizar niveles básicos de consumo, el desarrollo de capital humano y el fomento de los activos de las familias más vulnerables" (Repetto, Fabián, 2010: 53).

En Argentina el primer programa de estas características fue el **Programa Familias por la Inclusión Social** creado en 2002 como consecuencia de la crisis económica y política del año 2001, en la cual los niveles de pobreza llegaron a afectar casi al 50 % de la población.³⁷ Estaba destinado a familias en situación de pobreza e indigencia con hijos/as menores de 18 años a cargo y adolescentes embarazadas, que no percibieran otros subsidios, ni asignaciones familiares. Otorgaba un subsidio económico por cada hijo, hija – hasta un máximo de 5 por grupo familiar – y embarazadas, y eran las mujeres – en su carácter de madres – las titulares del beneficio. Establecía contraprestaciones o corresponsabilidades por parte de las titulares, que consistían en la realización de controles de salud de niños, niñas y embarazadas, y su permanencia en el sistema educativo.

Uno de los requisitos para poder recibir las prestaciones era que tanto el titular como el niño/a o adolescente debían contar con su DNI. Además, se debía acreditar la identidad de los hijos y la del padre/madre o tutor por consanguinidad o afinidad, mediante DNI o partida de nacimiento. A partir de ello, en la fase de elaboración de los padrones de beneficiarios posibles del Programa, se observó la existencia de problemas de documentación: los niños/as no tenían sus certificados de nacimiento (si bien esto no implicaba necesariamente que no hubiesen sido inscriptos), o bien en algunos casos, las madres potencialmente beneficiarias no tenían (por indocumentación o por pérdida) su DNI, por lo tanto, no podían constituirse en beneficiarias efectivas a pesar de su condición de pobreza o indigencia.

Los datos del Programa indicaban la existencia de alrededor de un 15,5 % de personas potencialmente beneficiarias que presentaban dificultades para acreditar su identidad. En pocos casos esto se debía a situaciones de indocumentación absoluta. Las dificultades estaban asociadas a la gestión de los trámites necesarios para su regularización, como realizar un registro extemporáneo de nacimiento por vía judicial; o bien obtener una copia de un acta de nacimiento o de un DNI. Estos trámites requerían el pago de tasas, aranceles y gestiones que las familias vulnerables no podían afrontar, y demoraban mucho tiempo: en algunas provincias obtener una de estas copias podía demorar entre 2 y 3 años.

Esto indicaba la existencia de una estructura institucional-organizativa rígida, una infraestructura física y tecnológica deficiente; todo ello hacía que personas posibles beneficiarias del programa por sus indicadores de pobreza no pudieran acceder al beneficio por carecer de los documentos que acreditaran identidad y el vínculo madre-hijo y quedaran en listas de espera sin obtener los beneficios sociales correspondientes.

37 En sus inicios se denominaba IDH, Ingreso para el Desarrollo Humano. Surge como una reformulación del Programa de Atención de Grupos vulnerables (PAGV) creado en 1996, con financiamiento del BID e incorpora un componente de transferencia de ingresos y corresponsabilidades de salud y educación.

Entre 2005 y 2009, el programa experimenta varios cambios en su diseño, para dar lugar a la creación de la **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, AUH**, que depende de la ANSES (Decreto P.E.N. 1602/09). Sus objetivos fueron brindar un ingreso mínimo a las familias en situación de pobreza e indigencia con niños menores de edad a cargo que hasta ese momento no recibían ningún tipo de ingreso de carácter formal.

En ese momento, se hacen convergentes dos estrategias: por un lado – como se mencionó – en 2007 comienza un proceso de modernización del RENAPER y la transformación no solo del DNI sino de la infraestructura física y tecnológica para la gestión de la identidad. Este proceso fue acompañado por modificaciones en los marcos legales y técnico-administrativos orientados a facilitar las inscripciones tardías, la regularización de los distintos problemas de documentación para lograr la inclusión de las familias potencialmente beneficiarias de la AUH. Ejemplo de ello es el Decreto 90/2009 ya mencionado en el punto anterior – que elevó a los doce años las inscripciones de nacimientos fuera de “término” y amplió de esta manera la cantidad de regularizaciones en los documentos de identidad. (Observatorio UCA, 2012; pág. 6).

Este programa, a lo largo de los años, fue experimentando cambios a partir de las necesidades socioeconómicas de la población, y se constituyó en una modalidad de salario familiar para el sector informal para ser el principal programa de transferencias de ingresos a las familias vulnerables con niños/as y adolescentes a cargo.

En la actualidad, el sistema de protección social de ingresos en Argentina incluye transferencias contributivas y no contributivas. Los trabajadores formales perciben Asignaciones Familiares³⁸; y los trabajadores informales, desempleados, empleadas de casas particulares, etc. con hijos e hijas de hasta 18 años reciben transferencias no contributivas, tales como la Asignación Universal por Hijo, AUH³⁹. Es decir que, a lo largo de los años, se fueron incorporando nuevos tipos de beneficiarios, pero se mantuvo el requisito de acreditación de identidad, que nuevamente obligó a numerosos grupos familiares a regularizar la situación documentaria de los niños/as para acceder al beneficio.

A los fines de dimensionar el alcance de esta política es importante hacer mención a la cobertura inicial de la AUH que fue de 3,5 millones de niños y niñas⁴⁰ (2010) y que en la actualidad asciende a 3 924 734 niños/as con un número de titulares (madres/padres/tutores) de 2 207 723, de los cuales el 96,6 % son mujeres⁴¹ (2019). Como los datos lo indican, esta ha sido una de las políticas que se sostuvo con el cambio de gestión de gobierno acontecido en 2015, que en este caso amplió su cobertura.

38 Régimen de Asignaciones Familiares enmarcado en la Ley N° 24.714 para los trabajadores del sector privado y otros regímenes particulares para los trabajadores del sector público nacional, provincial o municipal.

39 Y otras transferencias monetarias provinciales o la Asignación Universal por Hijo con discapacidad.

40 El 49 % eran niñas y el 51 % restante, varones. Por rango de edad, los niños menores de 6 años concentraron el 18,8 % de los beneficios y los menores de 12, el 37,7 % del total del beneficio. En 2019 se mantiene la distribución según sexo, ya que el 49 % son niñas y el 51 % son niños.

41 Observatorio de la Seguridad Social, Boletín Mensual de la Asignación Universal por hijo de AUH, marzo de 2019.

Paralelamente, el RENAPER a través de los Registros Civiles Provinciales continuó realizando acciones específicas de mejora del servicio de identidad e identificación, pero las dificultades de la economía en el último año⁴² produjeron una reducción de recursos que complicó la reposición de equipamiento de los centros de documentación, entre otras.

Haciendo un análisis integrado del curso de las políticas mencionadas, de los cambios producidos en el RENAPER y en los marcos regulatorios del acceso al registro de nacimientos y el DNI, puede advertirse una convergencia de objetivos orientados a la inclusión social; las políticas sociales descriptas han promovido y se han centrado en la necesidad de garantizar la identidad y la identificación como requisito y como primer derecho, y en producir una sinergia positiva entre políticas sociales y políticas de gestión de la identidad legal.

Contemporáneamente al Programa Familias surgido en 2002 y transformado más adelante en AUH, hubo otras políticas públicas que contribuyeron a colocar en la agenda el acceso a la identidad legal como un prerrequisito para la obtención de servicios sociales, una de ellas fue el **Plan Nacer**⁴³ destinado a mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tenían obra social.⁴⁴ En 2012 se lo amplía y se reconfigura en el **Programa SUMAR**, que incorpora a los niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres hasta los 64 años.

Se promovió su articulación con la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual, en 2011, incluyó a las mujeres embarazadas desocupadas o con empleo informal, y estableció lo siguiente: la "Asignación por Embarazo para Protección Social" (AE) para brindar "protección social a las mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica en estado de gestación, y contribuir a "disminuir los índices de mortalidad materna, perinatal, neonatal e infantil asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud"⁴⁵ (Ministerio de Salud, 2013; pág.7). De la mano del SUMAR el gobierno actual impulsa la Cobertura Universal de Salud, CUS⁴⁶ que es una de las 100 políticas emblemáticas para alcanzar los ODS. Se propone promover la asignación inequívoca de poblaciones a establecimientos de salud específicos. Entre ellas se encuentra la nominalización de personas (a partir de su DNI), su georreferenciación y la conformación de equipos de salud ajustados a las necesidades de la población de referencia.

42 La economía argentina atraviesa una situación compleja caracterizada por alta inflación, déficit fiscal, devaluación, recesión, con el consiguiente aumento de la pobreza por ingreso.

43 Fue creado en 2004 y depende del Ministerio de Salud

44 El programa desarrolló Seguros Públicos de Salud para la población materno-infantil sin obra social mediante un modelo de financiamiento por resultados que respeta la organización federal del país. Introduce una estructura de incentivos monetarios y no monetarios dirigidos tanto a las provincias como a los equipos de salud que trabajan en los establecimientos.

45 Ministerio de Salud- FLACSO- IECS (2013): "Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. Estudio del abordaje secuencial de la integración de programas sociales y sus resultados en la población", Plan Nacer- SUMAR, página 7.

46 La CUS se orienta a cerrar las brechas de inequidad en el acceso a los servicios de salud entre las jurisdicciones y entre los tipos de cobertura (pública, privada y de la seguridad social), para que todas las personas tengan una atención homogénea que garantice estándares de calidad, independientemente de dónde vivan o su condición socioeconómica.

En el marco de estas políticas se planteó un abordaje integral, mediante la creación de incentivos cruzados: tanto la AUH como el Plan Nacer y el SUMAR-CUS establecieron como requisito para acceder a sus beneficios la presentación del DNI, y en el caso de los niños y niñas recién nacidos, se habilitó la posibilidad de inscribirse provisoriamente con el DNI del padre, madre o tutor, hasta obtener el propio. Este ejemplo resulta central para nuestro análisis porque muestra cómo un enfoque de inclusión social en el diseño de las políticas públicas puede facilitar la obtención de la identidad de tal manera de hacer converger el derecho a la identidad como elemento habilitante para el acceso a los servicios sociales que provee el estado.

En la actualidad, el Programa SUMAR sigue vigente y se han desarrollado nuevas acciones de política pública que también aportan a objetivos de mejora de acceso a servicios sociales, como lo es el caso del **Plan Nacional de Primera Infancia**, (que depende del Ministerio de Desarrollo Social y Salud) y la **ENPI, Estrategia Nacional de Primera Infancia**, definida como una estrategia interministerial. Se propone el fortalecimiento de los Espacios de Primera Infancia (aproximadamente 1860 en todo el país) que brindan atención integral, contención y estimulación a niños/as de 45 días a 4 años de edad⁴⁷. Es importante señalar que define un objetivo estratégico referido a la identidad de las niñas y los niños en sus primeros años de vida, para lo cual se propone asegurar el acceso al DNI de todos los niños y las niñas en el momento de su nacimiento con la entrega universal del certificado de nacido vivo, la partida de nacimiento y el documento nacional de identidad⁴⁸. El programa prevé firmar convenios de colaboración con el RENAPER y la ANSES a los fines de abordar los objetivos estratégicos vinculados a la identidad legal.

Otra iniciativa relevante es el **Proyecto de Protección de Niños y Jóvenes** que se inició en 2016⁴⁹, cuyo propósito fue mejorar el diseño y el alcance de los programas de protección social para reducir inequidades, que completó información faltante de un millón y medio de niños/as a los fines de poder determinar su elegibilidad para constituirse en beneficiarios de la AUH. Esa información es clave dado que es la que permite vincular a cada niño, niña o adolescente con un hogar. Por otro lado, se propuso recuperar a 537 000 niños/as que no percibían beneficios debido a la falta de evidencia respecto del cumplimiento de las contraprestaciones (asistencia escolar o realización de controles de salud).

La tarea realizada evidenció que la base del RENAPER presentaba cierto grado de desactualización de la información, situación que puede explicarse por la desactualización tecnológica o falta de equipamiento adecuado de algunos Registros Civiles provinciales,

47 Este programa pertenece a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a través de la Dirección Nacional de Políticas para la primera infancia y la Dirección de Fortalecimiento y Formación.

48 Cabe señalar que en Argentina la mayoría de las maternidades del sistema público posee estas oficinas en las ciudades capitales de las provincias y en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires todos los hospitales de la red pública cuentan con ellas.

49 Mediante un préstamo de USD600 millones otorgado por el Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/06/30/argentina-world-bank-child-allowance-additional-15-million-children-youth>

por la falta de armonización de procedimientos, y también por las coyunturas políticas⁵⁰ en las que las diferencias entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional tienen una incidencia negativa en la posibilidad de compartir información.

De allí la importancia de los resultados logrados, ya que gracias a este Proyecto se registró e identificó a un millón de niños, de los cuales aproximadamente un 25 % correspondía a hogares elegibles para ser beneficiarios de la AUH dada su condición de vulnerabilidad social (mediante un trabajo articulado con el RENAPER y los Registros Civiles provinciales⁵¹). Además, se incorporaron 370 000 niños, niñas y adolescentes como nuevos beneficiarios de asignaciones familiares. En 2018, se acordó un apoyo adicional destinado a lograr la incorporación de 250 000 niños/as más en el proceso de elegibilidad de los programas de protección social antes del año 2020.

Por último, cabe mencionar la creación de la **Ventanilla Única Social, VUS** (Decreto 339/2018), cuyo objetivo es optimizar la experiencia del ciudadano en la gestión de trámites relacionados con la Seguridad Social y las prestaciones sociales⁵² a lo largo de todo el ciclo de vida, centralizando su interacción en un único organismo público: la ANSES⁵³, organismo que, – como ya se mencionó antes, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social, con lo cual requiere de la constante actualización de datos de los beneficiarios que administra el RENAPER. Esta iniciativa amplía los puntos de acceso al DNI⁵⁴ y a la regularización de problemas de documentación, ambos necesarios para acceder a beneficios sociales.

1.5 Algunas reflexiones a modo de conclusión

Antes de detallar las conclusiones a las que arribamos, es importante volver a señalar que el objetivo del análisis realizado no ha sido establecer valoraciones evaluativas respecto de la eficiencia, eficacia e impacto de las políticas descriptas. Sino que el interés estuvo centrado en poder construir algunas hipótesis – a partir de la información relevada – acerca de los aspectos de las políticas de protección social y de las de identidad legal, que facilitan sinergias en torno a objetivos de inclusión social de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

50 Campañas electorales de medio término, votación de leyes referidas a reformas laborales, previsionales o sobre otros asuntos clave en el Congreso Nacional, etc.

51 Su participación fue clave dado que estos son los generadores de los datos de identidad por tener a su cargo las inscripciones de nacimiento y tramitar los DNI.

52 Con la nueva modalidad, las personas podrán realizar ante el organismo previsional gestiones de ministerios como Interior, Obras Públicas y Vivienda; Desarrollo Social; Salud; Transporte; Energía y Minería; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros.

53 Este organismo posee al presente una red de atención de aproximadamente 460 oficinas/delegaciones y alrededor de 2000 puntos de atención itinerantes, y cuenta con tecnología que evita la fragmentación de gestiones y la duplicación de pedidos de información desde las distintas entidades públicas.

54 También se propone avanzar en un número único de identificación. En la fase inicial se previó instalar 40 oficinas del RENAPER en las oficinas de la ANSES y Terminales de Gestión de Trámites del RENAPER.

El análisis realizado permitió visualizar algunos indicios acerca de la existencia de una convergencia virtuosa entre la orientación de las políticas de protección social y de identidad legal en Argentina. Esto se evidencia en el hecho de que las políticas sociales estudiadas promovieron el acceso a la identidad legal, en tanto y en cuanto acreditar identidad se constituyó en un elemento básico para acceder a sus beneficios. A su vez la identidad e identificación de las personas se convirtió en el elemento organizador de la elaboración de padrones de potenciales beneficiarios/as de los programas sociales y de la asignación de prestaciones.

Paralelamente, las políticas de gestión de la identidad mejoraron los mecanismos (legales y operativos) para garantizar el acceso a la identidad y la identificación, con el objetivo de transparentar y mejorar el acceso a prestaciones sociales por parte de la población en situación de vulnerabilidad social.

Es indudable que estas políticas existen en la medida en que persisten niveles de pobreza y desigualdad social significativos que demandan acciones directas de los Estados (nacional y sub nacionales o provinciales) para dar cobertura social a los grupos desfavorecidos. Ello ha requerido cambios en la arquitectura de las políticas, en los marcos legales, así como en los requisitos para otorgar los beneficios, que a lo largo de estos 15 años configuró un modelo de vinculación entre identidad legal y protección social que se ha sostenido a pesar de las turbulencias acontecidas en el contexto político y económico del país.

Este vínculo virtuoso contribuyó en alguna medida a resolver los problemas derivados de la reproducción inter-generacional de los problemas de documentación que caracterizan a las poblaciones en situación de pobreza al mejorar el acceso a los servicios sociales, lo cual se evidencia en la ampliación de las coberturas de los programas de protección social descripta.

Por otra parte, la sinergia entre políticas de identidad legal y de protección social también aportó a una mayor transparencia en la asignación de beneficios a personas y familias, ya que se establecieron criterios objetivables (sobre la base de los datos de identidad e identificación e indicadores sociales críticos) que han tendido a sustituir viejas prácticas clientelares⁵⁵ en la asignación de los beneficios de los programas sociales.

La cronología y las orientaciones de las políticas que hemos analizado muestran que la sinergia entre ellas está siempre condicionada por los ciclos favorables y desfavorables de la economía (etapas de crecimiento y redistribución del ingreso versus etapas de crisis y retracción del gasto público, y la inversión social), y por las relaciones (más amigables o más confrontativas) entre el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales resultantes de la alternancia democrática entre distintas fuerzas políticas.

55 Ver Rawlings, Laura; Rubio, Gloria (2005): "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK

Todo ello expresa la complejidad de la gestión de las políticas en un país federal, cuando las orientaciones y sentidos de las políticas no se comparten entre los distintos niveles de gobierno, y cuando las capacidades institucionales no son siempre equivalentes y no están alineadas para la implementación concreta de estas políticas; por lo tanto, estas capacidades tienen efectos diferenciales en los distintos contextos provinciales.

Como conclusión del análisis realizado puede decirse que, en Argentina, las innovaciones en la arquitectura del sistema de protección social ocurridas en los últimos 15 años han convertido a la política de identidad legal en un requisito indispensable para el acceso a los beneficios sociales. A partir de este momento, la identidad legal se instala como un requisito básico ordenador de la asignación de los servicios y las prestaciones se viabilizan a través de las políticas sociales, y forman parte del conjunto de herramientas que los gobiernos han implementado para facilitar o promover el acceso de la población a mejores condiciones de vida.

Por ello y dada su relevancia en la generación de esta nueva arquitectura de políticas de protección social, sería relevante propiciar procesos de evaluación que nos permitan conocer su impacto real, para así contribuir a la gestión del conocimiento en este campo.

Acrónimos

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CUS	Cobertura Universal de Salud
DNI	Documento Nacional de Identidad
EDSA	Encuesta de la Deuda Social Argentina
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
RENAPER	Registro Nacional de las Personas
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
UCA	Universidad Católica Argentina
VUS	Ventanilla Única Social



Bibliografía

CEPAL – GTZ – IPEA (2007): "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", documento elaborado por Pablo Villatoro para el SEMINARIO INTERNACIONAL "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas", Brasilia, Brasil.

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP (2014): NBI: Informe Censal del Año 2010, enero 2014, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires, Argentina.

Fiszbein, Arie; Schady, Norbert (2009): "Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura", Banco Mundial, Ediciones Mayol, Washington DC. documents.worldbank.org/curated/en/914561468314712643/Conditional-cash-transfers-reducing-present-and-future-poverty

Harbitz, Mía; Boekle- Giuffrida, Bettina (2009): "Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. Vínculo entre la discusión teórica y la realidad operativa", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo, Washington DC. publications.iadb.org/en/democratic-governance-citizenship-and-legal-identity-linking-theoretical-discussion-and-operational

Harbitz, Mía; Tamargo, María del Carmen (2009): "El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión: El subregistro de nacimientos y la indocumentación desde la perspectiva de género y etnia en Bolivia, Ecuador y Guatemala". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. publications.iadb.org/publications/english/document/The-Significance-of-Legal-Identity-in-Situations-of-Poverty-and-Social-Exclusion-The-Link-between-Gender-Ethnicity-and-Legal-Identity.pdf

INDEC (2018): Informes Técnicos- Condiciones de vida. Vol. 3 N° 4, "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos" – Segundo semestre de 2018, Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Justicia- Secretaria de Derechos Humanos -UNICEF Argentina (2009): "Derecho a la identidad: dimensiones, experiencias y políticas públicas", argentina.gob.ar/justicia

Ministerio de Salud – FLACSO – IECS (2013): "Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. Estudio del abordaje secuencial de la integración de programas sociales y sus resultados en la población", Plan Nacer – SUMAR.

Ministerio de Salud – UNICEF Argentina (2015): "Registro de nacimientos en Argentina. Un estudio sobre la cobertura legal y estadística, unicef.org/argentina/media/751/file/Registro%20de%20nacimientos.pdf

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina (UCA), Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP) (2012): "Los indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza", uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina

Ordoñez Bustamante, D (2007): "El Subregistro de Nacimientos en Argentina: Las consecuencias". Banco Interamericano para el Desarrollo. publications.iadb.org/es/publicacion/13125/el-subregistro-de-nacimientos-en-argentina-las-consecuencias

Poder Ciudadano – Capítulo Argentino de Transparency International (2010): "Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina" Capítulo Argentina", poderciudadano.org

Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. (2005): "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", Oxford University Press en nombre del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial). openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16406

Rawlings, Laura; de la Brière, Bénédicte (2006): "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?", Social Safety Net, Social Protection, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial). documents.worldbank.org/curated/en/478631468332065049/Examining-conditional-cash-transfer-programs-a-rolefor-increased-social-inclusion

Repetto Fabián (2010): "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas", en "Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didacticocurso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm

Tamargo, María del Carmen (2010): "Identidad, ciudadanía y determinantes sociales: notas para la formulación de políticas públicas de gestión de la identidad personal", en "Los Registros y la Personas: Dimensiones Jurídicas Contemporáneas", Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, Lima, Perú.

(2011) "El derecho a la identidad legal: un abordaje desde el género y la etnicidad". Informe de Tesis de Maestría en Género, Sociedad y Políticas – FLACSO PRIGEPP, publicado en Cátedra UNESCO. prigepp.org/tesis.php

(2014): "Sistematización sobre las experiencias de reforma y modernización de los registros civiles en América Latina y el Caribe, y el estado de situación del registro de nacimientos y la documentación. 2005-2012". *Buenas Prácticas en Registros Civiles*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Estudio de caso 2

CHILE

La importancia de un sistema integral de control de la identificación para el desarrollo inclusivo

Iván Arcos Axt

Contenido

2.1 En qué consiste un sistema integral de control de la identificación.....	40
2.2 El registro civil de Chile: marco institucional.....	41
2.3 Mejor prestación de servicios y accesibilidad	44
2.3.1 Clave única	44
2.3.2 Registro Social de Hogares	48
2.4 Comentarios finales.....	52
Acrónimos	54
Bibliografía	54

Figuras

Figura 2.1: Nacimientos registrados por año	41
Figura 2.2: Uso anual de claves únicas en Chile (2013–2016)	45
Figura 2.3: Cómo solicitar una Clave Única en Chile	46
Figura 2.4: Distribución de las solicitudes al Registro Social de Hogares por canal de acceso.....	49
Figura 2.5: Registro Social de Hogares por estado	50

2.1 En qué consiste un sistema integral de control de la identificación

Un sistema integral de control de la identificación es la integración homogénea de los registros de estado civil, la identificación civil y la emisión de documentos de identidad oficiales.¹ El principal objetivo de este enfoque es garantizar el acceso rápido y eficaz a importantes beneficios y a derechos cívicos y sociales mediante la verificación confiable de la identidad de una persona. Para ello, es necesario que las instituciones participantes se comuniquen entre sí. La comunicación debe reunir las siguientes características:

- Ser fluida y eficaz.
- Tener un grado similar de desarrollo.
- Aprovechar los avances tecnológicos que permitan que el usuario se relacione con la institución con mayor facilidad y, así, mejorar su experiencia.

Para comprender cómo funciona este sistema en Chile, es necesario saber cuál es la función de las instituciones. El Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel) es un servicio público que depende del Ministerio de Justicia. Su principal objetivo es garantizar un sistema de control de la identificación que sea completo, integral, seguro y eficiente.

Antes de presentar conclusiones y evaluaciones sobre este sistema, describiremos y analizaremos los principales avances y modificaciones que ha sufrido el Servicio de Registro Civil e Identificación durante su historia. Luego, resaltaremos las iniciativas que demuestran mejor disponibilidad y acceso, como por ejemplo:

- Asignar una clave única.
- Reemplazar la Ficha de Protección Social por el Registro Social de Hogares, un sistema integrado que brinda beneficios sociales.

Este informe identifica cuatro mensajes centrales:

- Aunque el modelo chileno se encuentra en proceso de mejora desde hace décadas y lo seguirá estando, el diseño institucional es específico para cada país. No hay una sola manera de diseñarlo, y su creación se debe considerar como un proceso.
- La mejor manera de aprovechar la tecnología al máximo es contar con un marco institucional confiable que certifique la identidad única de cada persona con un alto nivel de seguridad.
- Para garantizar que las instituciones incluyan a todas las personas y respondan por ellas en todos los niveles, todos los ciudadanos y los residentes de un país necesitan una identificación legal.
- No podemos hablar de desarrollo inclusivo, inclusión social ni inclusión financiera si no podemos garantizar un derecho humano básico como el derecho a un nombre.

1 Harbitz, M. y Kim, J. y Mitra, R. y Williams, C. y Rahman, M. 2015. En M. Harbitz (especialista líder). *National Identity Policies*. Conferencia llevada a cabo en la International Identity Management Conference. Banco Interamericano de Desarrollo. Seúl, Corea.

Al presentar las políticas de Chile, mostramos cómo los avances tecnológicos se traducen en un fortalecimiento de la institución: juntos, estos son los principales pilares para fomentar los servicios públicos. Por último, evaluamos si este diseño puede usarse en otros contextos.

2.2 El registro civil de Chile: marco institucional

El Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile se estableció hace más de cien años. Se lo ha modificado varias veces para atribuirle cada vez más responsabilidades. El 18 de junio de 1868, se presentó por primera vez en la Cámara de Diputados el proyecto de ley para la creación de un Registro Civil. Dieciséis años después, en julio de 1884, durante el gobierno de Don Domingo Santa María y con Don José Manuel Balmaceda como Ministro del Interior, se promulgó la *Ley de Registro Civil*. En este acto, se creó el puesto de Oficial Civil del Registro Civil. Este rol tenía a cargo la confección de copias del Registro de Nacimientos, el Registro de Matrimonios y el Registro de Defunciones. Antes, estos datos eran registrados por la Iglesia Católica.² Los nuevos registros plasmaban los datos de estos tres hechos de la vida que se relacionan con la constitución legal de la familia, el núcleo de la sociedad chilena.

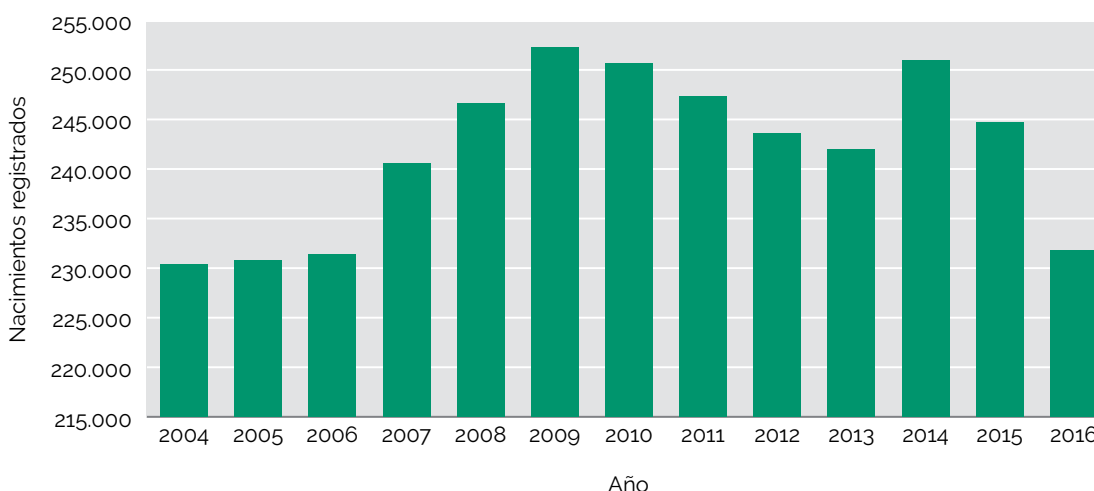


Figura 2.1:
Nacimientos
registrados
por año

Fuente: autor

Datos: Instituto
Nacional de
Estadísticas.

Nota: La variación
en el tiempo guarda
relación con los
cambios en la tasa
de natalidad.

La *Ley de Registro Civil*, que forma parte de las llamadas "leyes laicas", dio lugar a un institución legal adelantada a su tiempo. Desarrolló los espacios fundamentales de una ley orgánica moderna al analizar la estructura funcional y territorial del Servicio de Registro Civil. Además, creó normas relacionadas con los empleados, el control y la inspección. En sus más de 135 años de existencia, se han añadido otras funciones al Servicio de Registro Civil e Identificación. En la actualidad, conforman un conjunto de funciones estratégicas para alcanzar algunas de las metas más importantes del gobierno. Entre ellas se incluyen plasmar la identidad de cada miembro de las familias, cómo estas están constituidas y cuáles son los vínculos entre una familia y otra.

2 Irarrázaval Gomién, A. 2014. *Los inicios del registro civil de Chile: ¿Ruptura o continuidad con las antiguas partidas eclesiásticas?* Revista de estudios histórico-jurídicos, (36), 315-341. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-545520140001000110>

Al expandirse el rol del Estado hacia la vida económica, social, política y cultural, el Servicio de Registro Civil e Identificación tuvo que incorporar funciones de gran relevancia. A continuación, se mencionan algunos hechos destacados:

- 1925** Se creó el Registro General de Condenas. Se subraya la necesidad de establecer una identificación legal única y confiable para los ciudadanos y de registrar a sus ancestros. Esto fue muy importante para el progreso del Registro Civil, no solo para los registros individualizados de cada persona, sino porque implicaba un avance tecnológico. Por primera vez, se utilizaron instrumentos biométricos, como la identificación mediante huellas dactilares.
- 1930** El 10 de febrero de 1930, se promulgó una nueva Ley de Registro Civil (la N° 4808, aún vigente hoy en día). Apuntaba a regular con más rigurosidad la información relacionada con los nacimientos, los matrimonios y los fallecimientos.
- 1930** El 28 de agosto de 1930, se promulgó el Decreto de Ley N° 2128. Este aprobó el Reglamento Orgánico del Servicio de Registro Civil, que aún se encuentra vigente. Este reglamento establece las funciones que deben cumplir los funcionarios del registro civil, los requisitos para crear o disolver sus jurisdicciones, la manera en que se deben realizar los registros y los diferentes registros, entre otras cosas.
- 1943** Comenzó un largo período de reforma del Servicio de Registro Civil. El organismo absorbió las tareas del Servicio de Identificación, que dependía de la policía civil.
- 1980** Finalizó el complejo proceso de reforma. Se fusionaron las oficinas de Identificación con las del Registro Civil, que pasaron a llamarse oficinas del Registro Civil e Identificación.
- 1982** Se introdujo el número de identidad. Se lanzaron los primeros sistemas informáticos, se alentó el uso pleno de la tecnología y se rediseñaron los procesos a fin de reducir el tiempo necesario para entregar los productos. Se hizo hincapié en mejorar la satisfacción de los usuarios.

En la actualidad, el Servicio de Registro Civil e Identificación es responsable de todos los registros relacionados con el desarrollo civil, familiar y personal de cada individuo:

- Registro de Nacimientos (1885)
- Registro de Matrimonios (1885)
- Registro de Defunciones (1885)
- Registro General de Condenas (1925)
- Registros de Faltas (1925)
- Producción y emisión de cédulas de identidad (1925)
- Registro de Pasaportes (1925)
- Catastro de Aprehensiones, Detención y Prisión Preventiva (1960)
- Registro de Profesionales (1981)

- Registro Nacional de Vehículos Motorizados (1985)
- Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados (1985)
- Registro Nacional de la Discapacidad (1994)
- Registro Nacional de Violencia Intrafamiliar (1994)
- Registro Nacional de Transporte de Carga Terrestre (2003)
- Registro Nacional de Posesiones Efectivas (2003)
- Registro Nacional de Testamentos (2003)
- Sistema Nacional de Registros de ADN (2004)
- Registro de Prendas sin Desplazamiento (2011)
- Registro de Personas Jurídicas (2012)
- Acuerdo de Unión Civil (2015)

Entre 1997 y 2002, el Servicio de Registro Civil e Identificación fue uno de los servicios públicos de Chile mejor valorados por los siguientes motivos:

- Adoptó tecnologías de vanguardia.
- Instaló una amplia red informática.
- Implementó modernos sistemas de atención de los usuarios.

Este enfoque se basó en una política amplia, orientada a modernizar la administración pública. En 1994, se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Este Comité se dedicó al área más ignorada de la modernización del Estado: la gestión. Entre 1994 y 2000, el Comité lideró el proceso de modernización de la gestión pública. Con base en una política de reforma continua, respaldó cambios en la gestión de servicios públicos en las áreas definidas en el Plan de Modernización Estratégica:

- recursos humanos,
- calidad del servicio,
- transparencia,
- gestión estratégica,
- tecnología de la información, y
- reforma institucional.

En la actualidad, son 475 las oficinas de todo el país que están conectadas a la red de datos corporativos de Chile. El Servicio de Registro Civil e Identificación interopera con casi toda la administración pública y está comenzando a ofrecer servicios biométricos al sector privado (la policía ya tiene este servicio).

El Servicio de Registro Civil e Identificación lleva más de veinte registros. La mayoría de estos se relacionan con bienes, no con personas, como el registro de vehículos motorizados. Todos ellos son interoperables y usan el número nacional de identidad para verificar la identidad de una persona en las diferentes bases de datos.

2.3 Mejor prestación de servicios y accesibilidad

El servicio se mejora constantemente. La introducción de nuevas políticas permite que siga respondiendo a las necesidades de los usuarios y a los cambios que forman parte de la dinámica de cualquier sociedad. Incorporar nuevas tecnologías siempre es una medida importante. Dos ejemplos de ello son el sistema de reconocimiento de huellas dactilares, que permite verificar la identidad en servicios públicos y privados, y las bases de datos digitales, que mejoran el acceso a la información.

Esta sección analizará dos políticas que se han aplicado en Chile en el último tiempo. Su objetivo es mejorar la prestación de los servicios y el acceso a beneficios y servicios sociales.

- Clave Única, y
- Registro Social de Hogares.

Cabe destacar dos características relacionadas con estas políticas.

- Se basan en considerar a todos los ciudadanos como individuos, de modo que utilizan el número único de identidad administrado por el Servicio de Registro Civil e Identificación.
- Su diseño responde dos preguntas básicas:
 - ¿Cómo podemos mejorar el acceso a los servicios públicos por parte de los usuarios?
 - ¿Cómo podemos mejorar la prestación de beneficios sociales?

Estas preguntas dan por sentado que ya hay vigente una estructura funcional y centralizada, que permite verificar quién es cada persona mediante el número único de identidad y un servicio público más eficiente y accesible.

Las políticas mencionadas no solo producen mejores servicios para los usuarios finales, sino que también mejoran los flujos de trabajo de las instituciones públicas.

2.3.1 Clave única

La Clave Única permite que su titular interactúe de forma electrónica con varias instituciones públicas. De esta manera, los trámites se completan de manera más fácil y rápida, y se agiliza la atención al público en estos organismos. Esta Clave se otorga a cualquiera que la solicite y está vinculada con su número de documento. La han solicitado más de tres millones de ciudadanos (casi el 20 % de la población adulta) y permite completar hasta 198 trámites en línea.

Esta iniciativa se creó mediante el Instructivo Presidencial N° 2 del 17 de agosto de 2012,³ que establece pautas para simplificar y reducir los trámites burocráticos. Se basó en las iniciativas de "inicio de sesión unificado" de otros países, como Canadá, y se adaptó a la realidad del Servicio de Registro Civil de Chile. En este Instructivo, el Presidente Sebastián Piñera decidió lanzar el programa "Chile sin papeleo". Su finalidad es racionalizar, simplificar y digitalizar

3 Oficio Gabinete Presidencial N.º 0002, *Imparte instrucciones sobre Simplificación y Eliminación de Trámites Públicos*. 17 de agosto de 2012.

los trámites burocráticos, en especial aquellos que tienen un mayor impacto en la vida de la gente y los que facilitan el desarrollo de actividades que contribuyen al crecimiento de la economía.

Para alcanzar estos objetivos, el gobierno alienta a los ciudadanos a usar servicios públicos electrónicos siempre que sea posible. Esto quiere decir que pueden elegir cómo interactuar con el gobierno: en persona o en línea. De esta manera, pueden acceder a información actualizada y a servicios públicos organizados de forma simple y coherente. El Instructivo recomienda que las entidades gubernamentales usen la Clave Única cuando los servicios en línea necesiten verificar la identidad de una persona.

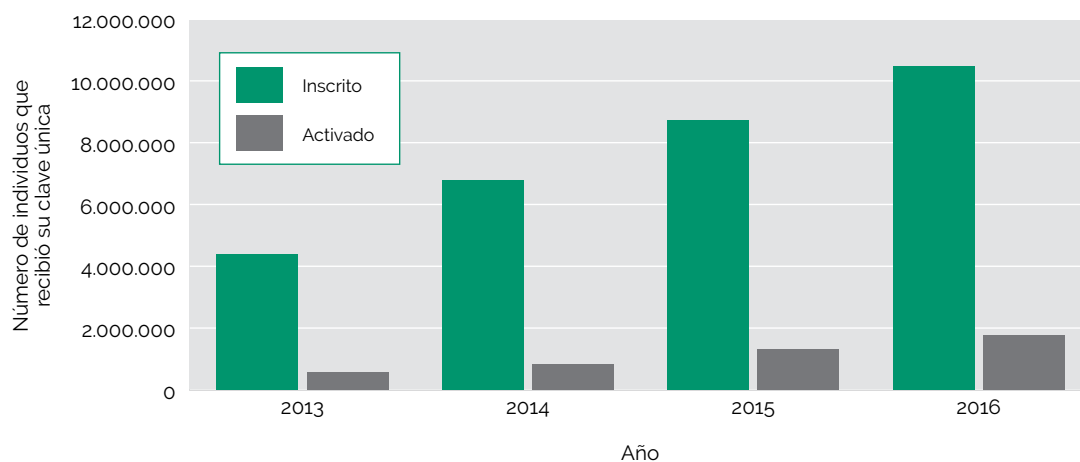


Figura 2.2:
Uso anual de
claves únicas
en Chile
(2013–2016)

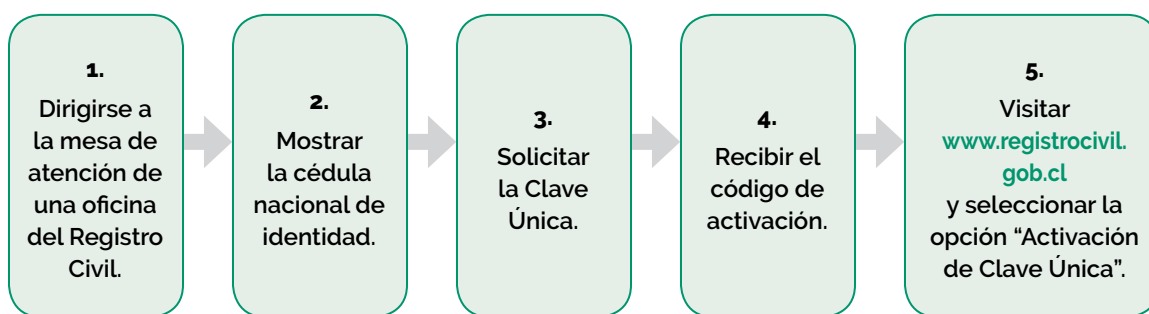
Fuente: autor

Datos: Instituto
Nacional de
Estadísticas.

- Para obtener su Clave Única, los solicitantes deben dirigirse a una oficina del Registro Civil en persona. Deben demostrar su identidad presentando su tarjeta nacional de identidad. Además, se lleva a cabo una verificación biométrica (análisis de huellas dactilares) para ofrecerle un mayor grado de seguridad a la persona que solicita la clave.
- Una vez verificada la identidad, la oficina del Registro Civil hace entrega de un cupón donde figura el código de activación de la cuenta. Al introducir el código de activación, al usuario se le informa del alcance de la Clave Única y de las precauciones que debe tener para utilizarla de forma adecuada. El usuario debe aceptar estos términos por vía electrónica.
- Luego, puede introducir el código en el sitio web de la institución correspondiente. Los datos que debe introducir son los siguientes: número de cédula de identidad, nombre completo y dirección de correo electrónico.
- Una vez concluido este paso, el sistema le solicita al usuario que cree e introduzca una contraseña, que se convertirá en su Clave Única. Al crear la contraseña, el usuario acepta los términos y condiciones de uso. El usuario es responsable de mantener la seguridad de la contraseña y de no compartirla con nadie.

Figura 2.3:
Cómo solicitar
una Clave Única
en Chile

Fuente: autor



La Clave Única es una solución tecnológica (OpenID de punto de conexión) que permite que dos o más instituciones públicas se conecten entre sí de forma segura. Esto les otorga acceso automático a los organismos gubernamentales y conexión directa con el Servicio de Registro Civil e Identificación si se autentica la contraseña. De esta manera, solo esta institución conoce la clave (contraseña) personal.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia se comunica con los distintos organismos de gobierno y coordina el uso de esta clave. Para establecer mecanismos seguros de comunicación y coordinación, el Ministerio ofrece la Clave Única a las instituciones usuarias sin cargo.

En Chile, los organismos gubernamentales pueden realizar trámites administrativos de forma electrónica (Artículo 19, Ley N° 19880). Los documentos pueden enviarse, por vía electrónica y con firma electrónica, a los destinatarios si estos han prestado su consentimiento expreso a esta forma de comunicación (Art. 8, Ley N° 19799 y Art. 53, DS N° 181/2002). La naturaleza jurídica de la Clave Única es la de una firma electrónica. El Artículo 2f) de la Ley N° 19799 define la firma electrónica como "cualquier sonido, símbolo o proceso electrónico que permite al receptor de un documento electrónico identificar formalmente a su autor". El concepto de "firma electrónica" es muy amplio. Se trata de un proceso que identifica con formalidad y precisión a la persona que realiza una solicitud o un acto jurídico de forma electrónica.

El Artículo 3 de la Ley N° 19799 establece el principio de equivalencia funcional entre el documento en papel y el documento electrónico. Los actos y los contratos otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas, suscritos por medio de firma electrónica, tendrán la misma validez y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos en los casos en que la ley exija que consten de ese modo y en todos aquellos casos en que la ley prevea consecuencias jurídicas cuando constan igualmente por escrito. Además, de acuerdo con la disposición precedente y como regla general, la firma electrónica, cualquiera sea su naturaleza, se considerará como firma manuscrita para todos los efectos legales.

La posibilidad de usar una firma electrónica ante instituciones gubernamentales se establece en la Ley N° 19799. El Título II de esta ley se refiere expresamente al "Uso de Firmas Electrónicas por los Órganos del Estado", mientras que el Artículo 6 dispone que los

órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica. El Artículo 7 añade que los actos, los contratos y los documentos de los órganos del Estado, suscritos mediante firma electrónica, tendrán la misma validez y producirán los mismos efectos que los expedidos por escrito y en soporte de papel, siempre que no tengan la calidad de instrumento público ni produzcan sus propios efectos. En esos casos, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada.

El Artículo 8 de la Ley N° 19799 dispone que las personas podrán relacionarse con los órganos del Estado, a través de técnicas y medios electrónicos con firma electrónica, siempre que se ajusten al procedimiento descrito por la ley y que tales técnicas y medios sean compatibles con los que utilicen dichos órganos.

Como firma electrónica, la Clave Única cumple estas normas constitucionales:

- No restringe sin justificación el acceso a los servicios brindados.
- Se respetan adecuadamente los principios de publicidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.
- No produce discriminación arbitraria.

Sin perjuicio de la regla general citada, se aplican dos excepciones:

- No se podrán llevar a cabo de forma electrónica las siguientes actividades, registros o contratos:
 - Aquellas actuaciones para las cuales la Constitución Política o la ley exija una solemnidad que no se pueda cumplir mediante documento electrónico, o requiera la concurrencia personal de la autoridad o funcionario que deba intervenir en ellas. Por lo general, las solemnidades que no se realizan por escrito no pueden completarse mediante documentos electrónicos.
 - Aquellas para las cuales la ley exige la aceptación presencial de cualquiera de las partes.
 - Los trámites relacionados con el derecho de familia.
- La Clave Única no puede usarse en aquellos casos en los que la ley exija expresamente el uso de una firma electrónica avanzada. Como el Servicio de Registro Civil e Identificación certifica que la clave corresponde a una persona determinada, la Clave Única es una firma electrónica "simple". Las firmas electrónicas avanzadas deben ser certificadas por un prestador de servicios de certificación acreditado.

La regla general establece que los actos y contratos otorgados o celebrados por personas naturales son válidos si están suscritos por medio de firma electrónica simple. Este criterio ha sido confirmado por un dictamen reciente de la Contraloría General de la República. En él se establece que las personas naturales pueden usar la firma electrónica simple para celebrar actos jurídicos con organismos de la administración pública.

2.3.2 Registro Social de Hogares

El Registro Social de Hogares es una política de protección social orientada a reducir la pobreza y la vulnerabilidad. Las políticas de protección social pueden cubrir diferentes tipos de políticas o programas públicos. En el caso de Chile, este término abarca todas aquellas políticas que pueden responder a los problemas cuyos principales afectados son los hogares con inestabilidad económica. Su objetivo es garantizar la seguridad social, que puede extenderse, de acuerdo con la voluntad y la capacidad de cada gobierno, al resto de la población.⁴ Chile es uno de los países de América Latina pioneros en esta área: fue uno de los primeros en lanzar programas y políticas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y reducir los índices de pobreza.

Este trabajo puede apuntar a varias direcciones, dependiendo del partido político que se encuentre en el poder. En el Chile actual, existen dos dinámicas diferentes:

- El progreso se alcanza creando políticas sociales basadas en las necesidades de la población y en su alcance sobre estos grupos.
- El progreso se alcanza creando políticas que se centran en la protección y la promoción social.⁵

Desde 1979, Chile ha utilizado varios instrumentos diferentes para medir la condición socioeconómica de su población. Luego, los datos obtenidos se usan para diseñar e implementar políticas sociales para las clases más pobres. En 2015, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) diseñó el Registro Social de Hogares. Este sistema reemplaza la Ficha de Protección Social. El Registro Social de Hogares se usa para asignar categorías socioeconómicas a las personas y sus familias, y otorgar beneficios sociales a aquellas que se consideran vulnerables.

La Ficha de Protección Social surgió en 2006 e hizo posible identificar a personas vulnerables y a sus familias para que pudieran acceder a beneficios. Esto se llevó a cabo mediante una encuesta realizada por funcionarios municipales casa por casa. Con base en las respuestas de esta encuesta, cada familia obtuvo un puntaje y fue colocada en uno de cinco quintiles: cuanto más bajo el puntaje, más bajo era el quintil. Luego, podían solicitar ciertos beneficios para su quintil.⁶ El principal problema con este enfoque fue que muchos encuestados mentían en la encuesta y al funcionario municipal a fin de obtener más beneficios. Por ende, el instrumento y los datos en los cuales se basaba no eran confiables, y los beneficios no se otorgaban de forma justa.

4 Robles, C. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Chile. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

5 Robles, C. 2011. *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile, 9.

6 Rivas, F. 2015. Familias ya pueden actualizar datos para integrarse al Registro Social de Hogares. Bio Bio Chile. <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/11/02/familias-ya-pueden-actualizar-datos-para-integrarse-al-registro-social-de-hogares.shtml>

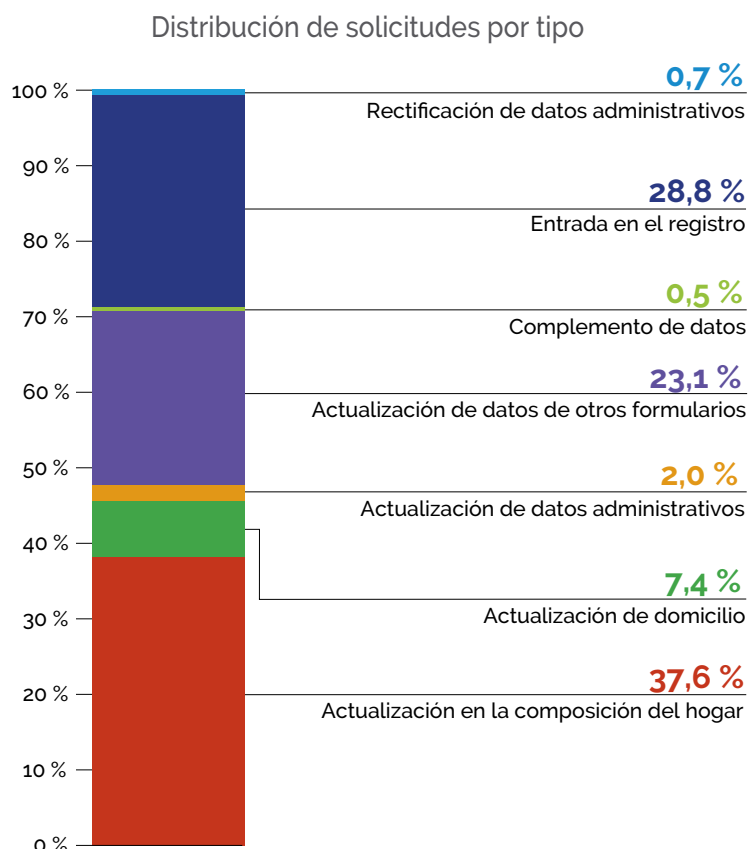


Figura 2.4: Distribución de las solicitudes al Registro Social de Hogares por canal de acceso

Source: MIDESO. ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf

En 2014, el MIDESO recibió el mandato de reemplazar la Ficha de Protección Social. El objetivo era “transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano”.⁷

Frente a este escenario, durante 2015, el Ministerio de Desarrollo Social llevó a cabo 49 diálogos ciudadanos en todo el país, en los que participaron más de cuatro mil personas. En ellos, el gobierno recopiló observaciones y propuestas sobre qué variables debería considerar en la caracterización de los hogares o cómo facilitar los trámites, entre otros aspectos.

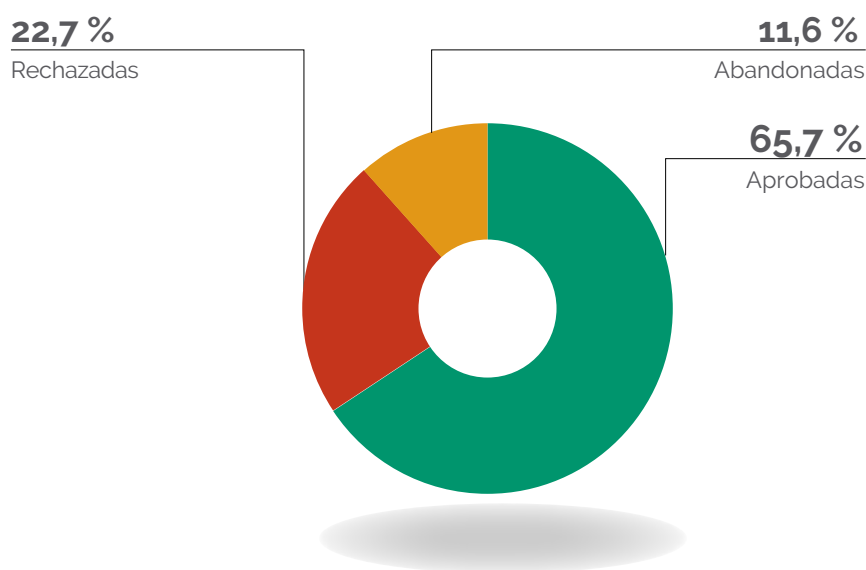
7 Ministerio de Desarrollo Social. 2017a. Registro Social de Hogares. Festival Internacional de Innovación Social. Presentación en Laboratorio de Gobierno, Santiago, Chile.

Estas consultas dieron lugar a una serie de propuestas. Una de ellas consistía en crear el Registro Social de Hogares. Se trata de un sistema que mejora la calificación socioeconómica de los hogares, transparenta la información a los ciudadanos y coordina la oferta de beneficios sociales de diferentes instituciones. Se basa en una referencia bien definida y puede verificar con facilidad la identidad de los beneficiarios para que puedan acceder a servicios y recibirlos de manera eficiente. Aunque la Ficha de Protección Social había recolectado información de los hogares de las familias más vulnerables durante muchos años, había aspectos que requerían ser mejorados:

- Había una percepción de que ya no estaba funcionando, de que la ficha era arbitraria, poco justa y poco transparente.
- Las personas no entendían cómo se estaba calculando el puntaje.
- No había claridad en cuanto a qué hogares tenían derecho a ciertos beneficios y qué hogares no.⁸

Figura 2.5:
Registro Social de Hogares por estado

Source: MIDESO.
ministeriodesarrollo
social.gob.cl/
storage/docs/
RSH_paper_2.pdf



El Registro Social de Hogares es una solución innovadora que tiene las siguientes características:

- Mejora la calificación socioeconómica de los hogares (datos).
- Brinda información transparente a los ciudadanos (acceso).
- Asesora a distintos servicios públicos sobre la asignación de beneficios (coordinación con oferta programática).

8 Ministerio de Desarrollo Social. 2017b. Registro Social de Hogares. [Cinta de audio]. Presentación MIDESO FIIS. Laboratorio de Gobierno, Santiago, Chile.

En conjunto, estos elementos conforman un servicio integral que fue premiado con el primer lugar del Concurso Nacional de Innovación Pública Funcional en su versión 2016. El Registro Social de Hogares se comenzó a implementar en enero del año 2016. A fines de 2017, contaba con 12,9 millones de personas inscritas (el 73,6 % de la población nacional). Con el objetivo de seguir aumentando la cantidad de personas inscritas y beneficiadas por el RSH, en noviembre de 2017, el MIDESO incluyó dos nuevas herramientas en la plataforma web. Gracias a la centralización de la información que realiza el RSH a través del manejo de diferentes bases administrativas, los ciudadanos pueden hacer lo siguiente:

- Acceder al historial de beneficios que han recibido desde el año 2013 (beneficios otorgados).
- Recibir información sobre los beneficios a los que pueden acceder si cumplen ciertos requisitos (beneficios potenciales).

Una de las principales innovaciones que incorpora el RSH es que se minimiza el uso de información autodeclarada por los ciudadanos como principal fuente de información y, en cambio, se les da mayor valor a registros administrativos. Por ejemplo, en caso de que los integrantes del hogar no registren información de ingresos en las bases administrativas del Estado, se toman en consideración los valores de ingresos reportados por el integrante del hogar que realiza la solicitud de ingreso al Registro Social de Hogares. Además, el registro se realiza por hogar, no por persona. Aquí es donde el rol del Servicio de Registro Civil e Identificación es fundamental, dado que verifica la composición de las familias formales.

El RSH prefiere usar los datos que el Estado tiene de las personas y hogares. Para ello, integra 19 bases administrativas existentes en las siguientes instituciones, entre otras:

- Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel),
- Servicio de Impuestos Internos (SII),
- Ministerio de Educación,
- Instituto de Previsión Social (IPS),
- Superintendencia de Salud, y
- Administradora de Fondos de Cesantía (AFC).

La información recopilada se utiliza para construir una Calificación Socioeconómica en tramos de los hogares. Esta calificación reemplaza al puntaje de la Ficha de Protección Social. La Calificación Socioeconómica reconoce que, en el primer tramo, correspondiente a un 40 % de la población más vulnerable, no es posible distinguir un hogar de otro solo utilizando información de ingresos. Por lo tanto, se sumaron otras variables.⁹ La Calificación Socioeconómica es el rango porcentual en que se ubica a los hogares de acuerdo con los ingresos efectivos, el número de personas que componen el hogar y sus características.

9 MIDESO. 2017. – AÑADIR REFERENCIA

Además, para representar adecuadamente el nivel socioeconómico de los hogares, se evalúa el acceso a los siguientes bienes y servicios:

- El valor total de los vehículos que poseen los integrantes del hogar.
- El valor total de los bienes raíces que poseen los integrantes del hogar.
- El valor del pago mensual a la institución educativa a la que asisten uno o más miembros del hogar.
- El valor de las cotizaciones de salud acordadas con la institución de salud.

Otra innovación consiste en que los usuarios pueden consultar la información que tiene el Registro Social de Hogares sobre ellos introduciendo su Clave Única en el sitio web. Además, pueden completar trámites en línea. Esto es posible porque, como ya se mencionó, el Registro recopila una gran parte de su información a partir de datos verificados de otros organismos públicos. La información sobre cada persona se puede recopilar y unificar en el Registro Social de Hogares gracias a que cada persona tiene un número de documento; los usuarios pueden acceder a esta información en línea usando la Clave Única.

2.4 Comentarios finales

Aunque los gobiernos que busquen mejorar sus servicios de registro civil y protección social pueden usar el modelo chileno de ejemplo, el diseño institucional debe ser específico para cada país. No hay una sola manera de diseñarlo, y su creación se debe considerar como un proceso.

El modelo chileno ha evolucionado y mejorado durante décadas, y está bien establecido en la sociedad y el sector público. Los modelos que proponen las organizaciones internacionales para el desarrollo social deben tener en cuenta las características específicas de cada país y su dinámica social. No es necesario que sea una sola institución la que se encargue de estos procesos de forma centralizada, pero es importante implementar el procedimiento administrativo correcto.

La tecnología es un factor fundamental. La mejor manera de aprovechar todo el potencial de la tecnología es contar con un marco institucional y legal desarrollado, con un alto nivel de confiabilidad, que certifique con seguridad la identidad legal única de cada persona.

El registro civil es fundamental para el desarrollo social: por ello, forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El ODS 16 es "promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en todos los niveles".¹⁰ Para ello, todos los ciudadanos y los residentes de un país deben tener una identidad legal. Chile ya estaba a la vanguardia en esta área. Sin embargo, era evidente que esto no alcanzaba. La identidad legal no garantiza la existencia de instituciones eficaces, responsables e inclusivas: aquí es donde entra en juego el Registro Social de Hogares. Es posible contar con un sistema confiable de múltiples bases de datos interconectadas que pueden asignar beneficios sociales, y no solo en un sentido orwelliano

negativo. Se lo puede usar para el beneficio del pueblo y, de hecho, se lo usa de esa manera, pero se lo debe desarrollar e implementar con cuidado, garantizando la privacidad y la eficiencia a los usuarios.

Además, al diseñar procesos para el registro civil, la identificación civil y la emisión de documentos de identidad, se deben establecer los incentivos correctos. El gobierno otorga certificados y documentos de identidad, pero también los solicita. Esto alienta al sector privado a solicitarlos también. De esta manera, Chile logró producir un cambio cultural: todos registran los hechos de la vida y obtienen documentos de identidad, porque saben que les solicitarán los documentos y los certificados para distintos trámites.

No podemos hablar de desarrollo inclusivo, inclusión social ni inclusión financiera si no podemos garantizar un derecho humano básico como el derecho a un nombre. Sin embargo, no debemos quedarnos solo en la teoría. En algún momento, el conocimiento debe plasmarse en políticas. Si no se garantiza el derecho a un nombre, nos quedan solo datos estadísticos que, si bien son importantes, está claro que no son suficientes.

Acrónimos

MIDESO Ministerio de Desarrollo Social

RSH Registro Social de Hogares

SRCel Servicio de Registro Civil e Identificación

Bibliografía

Harbitz, M. et al. 2015. En M. Harbitz (Especialista Líder). National Identity Policies. Conferencia de clausura en la Conferencia Internacional Sobre Gestión de la Identidad en Seúl, Corea del Sur. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. publications.iadb.org/publications/spanish/document/Conferencia-Internacional-sobre-Gesti%C3%B3n-de-la-Identidad-Presentaciones.pdf

Irrázaval Gomién, A. 2014. Los inicios del registro civil de Chile: ¿Ruptura o continuidad con las antiguas partidas eclesiásticas? Revista de estudios histórico-jurídicos, (36), 315-341. [scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0716-54552014000100011&lng=pt&nrm=iso](http://conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0716-54552014000100011&lng=pt&nrm=iso)

Ministerio de Desarrollo Social. 2017. Registro Social de Hogares. Festival Internacional de Innovación Social. Presentación en Laboratorio de Gobierno. Santiago, Chile.

Ministerio de Desarrollo Social. 2017. Registro Social de Hogares. [Cinta de audio]. Presentación MIDESO FIIS. Laboratorio de Gobierno. Santiago, Chile.

Oficio Gabinete Presidencial N° 0002. 2012. Imparte instrucciones sobre Simplificación y Eliminación de Trámites Públicos. Santiago, Chile. observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/2012_08_17_instructivo_no_0002_sobre_de_simplificacion_tramites.pdf

Rivas, F. 2015. *Familias ya pueden actualizar datos para integrarse al Registro Social de Hogares*. Biobio, Chile. biobiochile.cl/noticias/2015/11/02/familias-ya-pueden-actualizar-datos-para-integrarse-al-registro-social-de-hogares.shtml

Robles, C. 2011. El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile. repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3907/1/S1100694.pdf

Robles, C. 2013. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Chile. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile. repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4046/1/S2013036_es.pdf

Estudio de caso 3

NAMIBIA

La sinergia entre el registro civil y la protección social: un caso de estudio de Namibia

Anette Bayer Forsingdal
y Tulimeke Munyika

Contenido

Figuras	56
Tablas	56
3.1 Introducción	57
3.2 El marco legal e institucional nacional	59
3.2.1 Derecho al registro de nacimiento: la Constitución de Namibia	59
3.2.2 Nacimientos y adopciones	59
3.2.3 <i>La Ley de Extranjeros de 1937</i> (Ley N° 1 de 1937)	60
3.2.4 Documentos de identidad	60
3.2.5 Matrimonios y divorcios	60
3.2.6 Fallecimientos	60
3.2.7 Estadísticas vitales	61
3.2.8 Protección social	61
3.3 Las primeras iniciativas de reforma	63
3.3.1 Mejora de las tasas de registro	63
3.4 Iniciativas de reforma a mediano plazo	66
3.4.1 Fortaleciendo el sistema	66
3.4.2 Colaboración con el sistema de protección social	67
3.4.3 Digitalización del sistema del registro civil	70
3.4.4 Mejorar la prestación del servicio: la iniciativa de respuesta	75

3.5 El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social	75
3.5.1 Registro de nacimientos	76
3.5.2 Registro de defunciones	76
3.5.3 Emisión de documentos de identidad	78
3.6 Desarrollos más recientes	78
3.7 Barreras continuas al registro civil	79
3.8 Conclusión y lecciones clave aprendidas	80
Acrónimos	83
Bibliografía	84

Figuras

Figura 3.1: Registro de nacimientos y quintil de riqueza en Namibia (2006).....	67
Figura 3.2: Tasas de registro de nacimientos y tasas de identificación frente a las principales fuentes de sustento y supervivencia como porcentaje y por región en Namibia.	69
Figura 3.3: Nacimientos vivos reportados electrónicamente por el MoHSS en Namibia en 2019.	73
Figura 3.4: Número de muertes registradas en Namibia por región en 2019.	77
Figura 3.5: Posesión de tarjetas de ID en Namibia por grupo de edad.....	78

Tablas

Tabla 3.1: Resumen de la legislación aplicable y los marcos institucionales.....	62
--	----



3.1 Introducción

Treinta años después de la independencia de Namibia, el nuevo sistema de registro civil está desempeñando un papel clave para ayudar al país a recuperarse de las injusticias creadas por las políticas de registro civil del gobierno del apartheid. Antes de la independencia, el registro de eventos vitales era voluntario para las personas de color y era inaccesible en gran medida en las zonas rurales. Esta práctica ha tenido consecuencias de largo alcance para muchas personas y sus familias. Algunas personas esperaron años para ser documentadas. Otras han quedado atrapadas en la pobreza porque no tienen pruebas documentales de su existencia y de los orígenes de sus familias para demostrar su nacionalidad u obtener acceso a los servicios y programas sociales del gobierno. Con los años, se ha vuelto más difícil buscar empleo, acceder a los servicios bancarios y obtener un seguro público o privado sin un certificado de nacimiento y un documento de identidad de Namibia (una ID de Namibia). Sin embargo, el programa universal de salud pone a disposición servicios de salud para todos en el sector público.

Cuando la Constitución de Namibia entró en vigor el 21 de marzo de 1990, se convirtió en un derecho de los niños nacidos en el territorio tener un nombre y una nacionalidad desde el nacimiento.¹ Esta política estaba en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que fue ratificado por Namibia ese mismo año. Reconociendo que el registro civil garantiza el acceso a los derechos, beneficios y servicios básicos, el Gobierno de Namibia lanzó una serie de programas para corregir injusticias pasadas y mejorar la cobertura del registro civil.

La reducción de la pobreza tiene un papel central para alcanzar la Visión 2030 de Namibia. Visión 2030 se lanzó a principios de la década de los años 2000 para llevar a Namibia a ser una sociedad justa, moral, tolerante y segura que cuenta con estructuras legislativas, económicas y sociales. El objetivo de estas estructuras es eliminar la marginación y garantizar la paz y la equidad entre mujeres y hombres, diversos grupos étnicos y personas de diferentes edades, intereses y habilidades para el 2030.²

El actual y quinto Plan Nacional de Desarrollo establece una hoja de ruta para lograr mejores condiciones de vida para todos en 2017-2022 a través de

- lograr un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo;
- construyendo recursos humanos estables y saludables;
- asegurando un medio ambiente sostenible y mejorando la resiliencia; y
- promoviendo la buena gobernanza a través de instituciones efectivas.

1 Constitución de la República de Namibia, Artículo 130. Namibia.

2 En una declaración al Gabinete de Namibia en enero de 1998, el ex presidente fundador Sam Nujoma instó al desarrollo de una visión nacional que podría llevar a Namibia del presente al futuro: "Una visión que nos guiará a hacer esfuerzos deliberados para mejorar la calidad de vida de nuestra gente al nivel de sus contrapartes en el mundo desarrollado para el año 2030. "

La identidad para todos desde el nacimiento es uno de los indicadores del pilar de buena gobernanza. El objetivo es alcanzar el 95 por ciento de registro de nacimientos inmediatamente después del nacimiento para el 2022.

La National Agenda for Children 2012-2016, o la Agenda Nacional para la Infancia 2012-2016 fue un llamado a la acción por los derechos constitucionales de los niños. También destacó la importancia del registro de nacimientos y defunciones para aliviar la pobreza. La Agenda vinculó estrechamente la reducción de la pobreza con la concesión de subsidios en efectivo a niños vulnerables y huérfanos.³ Uno de los cinco compromisos prioritarios era que todos los niños tengan un nivel de vida adecuado y una identidad legal. Esto se llevará a cabo a través de

- un sistema nacional integral de protección social;
- acceso a subvenciones por parte de todos los niños vulnerables;
- registro de todos los niños al nacer; y
- acceso a certificados de defunción de padres fallecidos, si fuera necesario.

Uno de los instrumentos elegidos para combatir la pobreza es la gobernanza electrónica. El Registro Nacional de Población⁴ es una piedra angular de la política de gobierno electrónico de Namibia.⁵ Esta política establece que la gobernanza electrónica desempeñará un papel clave en el logro de los objetivos de desarrollo del país, incluyendo la erradicación del hambre, la pobreza y la mortalidad infantil, y la mejora de la salud. Otro documento estratégico clave es el plan estratégico quinquenal sobre registro civil y estadísticas vitales (CRVS, por sus siglas en inglés).⁶ Tras la resolución del 2012 para que todos los países africanos realicen evaluaciones integrales y redacten planes estratégicos para sus sistemas CRVS, el Ministerio del Interior y de Inmigración (MHA, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Estadísticas de Namibia (NSA, por sus siglas en inglés) acordaron reformar el sistema de registro civil más amplio en Namibia.

En el 2014, se creó un comité de trabajo técnico para el CRVS. El comité, que incluía a todas las partes interesadas clave, sentó las bases para un enfoque más holístico y colaborativo para el registro integral de eventos vitales en Namibia. Al hacer esto, llegó mucho más allá del mandato del Departamento de Registro Civil del MHA.⁷ Esta fue la primera estrategia sobre

3 Namibia's National Agenda for Children 2012-2016 [sisternamibia.org/2014/06/namibias-national-agenda-for-children.pdf](https://www.sisternamibia.org/2014/06/namibias-national-agenda-for-children.pdf)

4 El Registro Nacional de Población registra todos los eventos vitales (nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones) incluido los datos que sirven para emitir las tarjetas de ID, en un perfil demográfico único.

5 opm.gov.na/documents/108506/113906/2E-Governance_Policy_Final.pdf/9904df6f-eecc-4653-81fd-f134e0b23f9b

6 Ministerio del Interior y de Inmigración y Agencia de Estadísticas de Namibia. Evaluación integral del sistema de registro civil y estadísticas vitales en Namibia. 2014. cms.my.na/assets/documents/CRVS_Comprehensive_Assessment_Report_Final.pdf

7 Oficina del primer ministro, Ministerio del Interior y de Inmigración, Ministerio de Salud y Servicios Sociales, Policía de Namibia, Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil, y Agencia de Estadísticas de Namibia.

registro civil y estadísticas vitales, en la cual todos los interesados se sentaron alrededor de la mesa, acordando colectivamente cómo mejorar los sistemas y acordando la importancia de la estrategia.

Finalmente, en el 2016, un Registro Nacional de Población completo e interoperable se convirtió en un objetivo estratégico en el Proyecto Azul del Ministerio de Erradicación de la Pobreza y Bienestar Social sobre Redistribución de la Riqueza y Erradicación de la Pobreza, dando indicaciones que el bienestar de todos depende del registro civil universal.⁸

Este documento tiene el objetivo de

- documentar las sinergias entre los sistemas de salud, registro civil y protección social en Namibia;
- exhibir cómo Namibia ha construido sistemáticamente sus sistemas de registro civil y estadísticas vitales desde la independencia; y
- mostrar cómo esto está mejorando el acceso más igualitario a los servicios sociales.

3.2 El marco legal e institucional nacional

3.2.1 Derecho al registro de nacimiento: la Constitución de Namibia

El artículo 15 de la Constitución de Namibia establece que los niños tienen derecho desde el nacimiento a un nombre y una nacionalidad. El artículo también garantiza derechos tales como la protección contra la explotación económica y la detención preventiva para niños menores de 16 años.

El artículo 4 proporciona un conjunto detallado de criterios para la ciudadanía de Namibia por nacimiento, descendencia, registro, matrimonio y naturalización. El registro civil y varios temas de ciudadanía se cruzan con estos criterios.

3.2.2 Nacimientos y adopciones

La *Ley de registro de nacimientos, matrimonios y defunciones de 1963* (Ley N° 81 de 1963) regula el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios. Como su nombre indica, esto cubre el registro de eventos vitales.

Para las adopciones, se aplica la *Ley de Protección y Cuidado Infantil de 2015* (Ley N° 3 de 2015). Esta ley, que se administra bajo el Ministry of Gender Equality and Child Welfare (MGEWCW), o el Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil, establece un registro de adopción. Se nombra un registrador para el registro, que no depende del Ministry of Home Affairs, Immigration, Safety and Security (MHAI&SS), o el Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección.⁹ El MHAI&SS obliga al secretario del Tribunal de Menores que otorga

8 info.undp.org/docs/pdc/Documents/NAM/Blue%20Print%20on%20Wealth%20Redistribution%20and%20Poverty%20Eradication%20%20PDF.pdf

9 El Ministerio del Interior y de Inmigración se fusionó con el Ministerio de Seguridad para convertirse en el Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección en marzo de 2020.

la orden de adopción a transmitir la orden al MHAI&SS. El ministro debe entonces alterar el registro de nacimiento para reflejar la adopción.

- Cuando la adopción es para un menor cuyo nacimiento se registró en Namibia, el MHAI&SS debe anotar la adopción.
- Cuando la adopción es para un menor cuyo nacimiento se registra fuera de Namibia y que es adoptado por una persona que vive en Namibia, el MHAI&SS registra el nacimiento y anota la adopción.

3.2.3 La Ley de Extranjeros de 1937 (Ley N° 1 de 1937)

Entre las únicas tres disposiciones vigentes de la *Ley de Extranjeros* se encuentra la Sección 8, que regula los cambios de nombre.

3.2.4 Documentos de identidad

La *Ley de Identificación de 1996* (Ley N° 21) regula la emisión de documentos de identidad y la creación y mantenimiento del Registro Nacional de Población. Los ciudadanos de Namibia y los residentes permanentes que alcanzan la edad de 16 años deben solicitar y recibir un documento de identidad.

3.2.5 Matrimonios y divorcios

La solemnización de los matrimonios, la designación de funcionarios matrimoniales y la revocación de estas designaciones están regulados por la *Ley de Matrimonios de 1961* (Ley N° 25 de 1961). Esta ley aplica solo para matrimonios civiles. Después de que se solemniza un matrimonio, se registra en términos de la *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones, de 1963*. Solo el Tribunal Superior puede disolver un matrimonio. Cuando se otorga una orden de divorcio, la orden debe transmitirse al MHAI&SS para que el divorcio pueda registrarse en el registro de población.

3.2.6 Fallecimientos

Los fallecimientos que ocurren en hospitales y otros centros de salud primero son registrados por el personal médico o de salud, que notifica electrónicamente al MHAI&SS acerca de la muerte. La familia registra el fallecimiento ante el MHAI&SS, que luego la certifica mediante la emisión de un certificado de defunción. En el caso de muertes no naturales, se aplica la *Ley de Investigaciones de 1993* (Ley N° 6 de 1993). La investigación involucra tanto a la policía como al Juzgado de Paz.

El entorno legislativo del CRVS está evolucionando para mantenerse al día con los cambios tecnológicos. Se está redactando un proyecto de ley de registro civil e identificación para consolidar las leyes relacionadas con el registro civil y la gestión de la identidad. Pronto se aprobará también un nuevo proyecto de ley para matrimonios el cual revocará la actual *Ley de Matrimonios*.

3.2.7 Estadísticas vitales

La *Ley de Estadísticas de 2011* (Ley N° 9 de 2011) creó la Namibia Statistics Agency (NSA), o la Agencia de Estadística de Namibia y ordenó el desarrollo del sistema nacional de estadísticas. La NSA tiene poder estatutario como el depósito central de todas las estadísticas producidas en Namibia. Tiene el mandato de recopilar, producir, analizar y difundir estadísticas oficiales y de otro tipo en Namibia. La NSA también es responsable de las estadísticas vitales oficiales relacionadas con el registro civil.

3.2.8 Protección social

En vista que este documento trata sobre los beneficios de vincular el registro de población y el sector de protección social, es apropiado que también presente el marco para la protección social.

La *Ley de Pensiones Nacionales de 1992* (Ley N° 10 de 1992) establece una pensión nacional. Esto incluye cualquier pensión estatal básica, pensión para personas ciegas, pensión por discapacidad o subsidio pagadero conforme a esa ley. La ley es administrada por el Ministerio de Erradicación de la Pobreza y Bienestar Social. La ley establece además que la pensión se paga a los ciudadanos y residentes permanentes de Namibia. Esto hace que el registro civil sea una parte clave para facilitar la identificación positiva de los beneficiarios.

El MGEWC también administra varias subvenciones en efectivo relacionadas con la *Ley de Protección y Cuidado Infantil de 2015* (Ley N° 3 de 2015). Entre estas se encuentran

- subvención estatal de mantenimiento;
- subsidio por discapacidad infantil;
- subsidio para padres de acogida;
- subvención de emergencia a corto plazo; y
- asistencia en especie.

Los beneficiarios deben presentar identificación positiva para este propósito. Deben proporcionar pruebas, si son huérfanos, y, por lo tanto, confiar en un sistema de registro civil que funcione.

Lo mismo es cierto para los veteranos de la lucha de liberación y sus hijos que reciben asistencia del Fondo de Veteranos en virtud de la *Ley de Veteranos de 2008* (Ley N° 2 de 2008). Además, el estado de vida/muerte de un individuo debe ser verificado para garantizar que no haya beneficiarios fantasmas bajo las redes de protección social.

Tabla 3.1:
Resumen de
la legislación
aplicable y
los marcos
institucionales.

Fuente: autores

	Legislación aplicable clave	Responsable	Marco institucional
Nacimientos	<i>Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones de 1963</i> <i>Ley de Extranjeros de 1937</i> (para cambio de apellido)	Profesionales de la salud (MoHSS) MHAI&SS	<ul style="list-style-type: none"> MoHSS el nacimiento ocurre en un centro de salud u ocurre en el hogar, pero luego se informa a un centro de salud. MHAI&SS verifica, registra y certifica.
Adopciones	<i>Ley de Cuidado y Protección Infantil de 2015</i>	MGECSW MHAI&SS	<ul style="list-style-type: none"> Las adopciones son facilitadas por el MGECSW; el Tribunal de Menores otorga una orden de adopción; el MHAI&SS es notificado (aún no electrónico) y registra. La <i>Ley de Protección y Cuidado Infantil de 2015</i> impone una obligación legal al secretario del Tribunal de Menores de transmitir órdenes judiciales al MHAI&SS.
Matrimonios	<i>Ley de Matrimonios de 1961</i> <i>Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones de 1963</i>	MHAI&SS Funcionarios de matrimonios (magistrados y algunos ministros religiosos)	<ul style="list-style-type: none"> Los matrimonios (civiles) se solemnizan según la <i>Ley de Matrimonios</i>. La solemnización es realizada por un magistrado que actúa de oficio o un ministro religioso que ha sido designado como funcionario para matrimonios por el ministro del Interior. Después de la solemnización, el registro se realiza de acuerdo a la <i>Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones</i>.
Divorcios	<i>Ley del Tribunal Superior de 1990</i> y normas del Tribunal Superior	Tribunal Superior MHAI&SS	<ul style="list-style-type: none"> Solo el Tribunal Superior tiene jurisdicción para disolver un matrimonio. Cuando se otorga una orden de divorcio, el Tribunal Superior debe notificar al MHAI&SS. Esta notificación aún no es electrónica. El MHAI&SS registra el divorcio en el Registro de la Población.

	Legislación aplicable clave	Responsable	Marco institucional
Defunciones	<i>Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones de 1963</i> <i>Ley de Investigaciones de 1990</i>	MoHSS NAMPOL Policía de Namibia	<ul style="list-style-type: none"> El MoHSS (personal médico) notifica electrónicamente al MHAI &SS sobre las defunciones que ocurren en los centros de salud. El MHAI&SS registra la defunción y emite un certificado de defunción. La policía maneja muertes no naturales en términos de la <i>Ley de Investigaciones</i> y notifica al MHAI&SS electrónicamente.
Emisión de un ID	<i>Ley de Identificación de 1996</i>	MHAI&SS	<ul style="list-style-type: none"> El registro para las tarjetas de identificación se realiza a nivel regional y subregional. La validación biométrica y la producción de tarjetas se realiza a nivel nacional.

3.3 Las primeras iniciativas de reforma

3.3.1 Mejora de las tasas de registro

En la primera década después de la independencia, Namibia se embarcó en el registro masivo de su población para abordar la discriminación sistemática resultado del gobierno del apartheid contra las personas de color y negras. El objetivo principal era garantizar la igualdad de acceso a los derechos y a los beneficios del gobierno. Por ley, el registro de eventos vitales (nacimientos, matrimonios y defunciones) era obligatorio solo para los blancos y la población de color antes de la independencia. Los nacimientos y defunciones se registraron en registros manuales separados según los grupos raciales. Se estima que en el momento de la independencia de Namibia aproximadamente del 75 al 80 por ciento de la población no había registrado su nacimiento.

En 1979 se introdujo un sistema de tarjeta de identidad basado en biometría. Este fue el intento de la Administración del África Sudoccidental de controlar el movimiento de varios grupos de población y sus derechos diferenciados a los servicios. El número de 13 dígitos de la South West Africa Identity Document (SWA ID), o la tarjeta de identidad sudafricana contenía un "código racial" de 2 dígitos y datos biométricos. Este número de identidad consagró el ideal de la era del apartheid de registro racial, control de movimiento y acceso a recursos. Se parecía al Número de Identidad de Sudáfrica y entró en vigencia gracias a la *Ley de Registro de Población de 1950*, que identificó a los grupos étnicos con dos dígitos.¹⁰ La ley parece indicar que la SWA ID era una tarjeta de residencia para todas las personas que vivían permanentemente en el territorio, pero no está claro qué proceso se siguió para otorgar la residencia permanente. En muchos casos, no hay evidencia de permisos de

10 [thoughtco.com/south-african-apartheid-era-identity-numbers-4070233](https://www.thoughtco.com/south-african-apartheid-era-identity-numbers-4070233)

residencia permanente emitidos en términos de la *Ley de Extranjería de 1937*. Las tarjetas de identificación de SWA fueron emitidas a alrededor de 600.000 personas mayores de 16 años en 1990.¹¹

La huella institucional en el momento de la independencia era limitada. En pueblos más pequeños, los empleados del Juzgado de Paz registraron nacimientos y muertes bajo el Ministerio de Justicia. La estructura organizativa de las autoridades de registro civil no se amplió hasta el 2010, cuando se aprobó una nueva estructura ampliada para mejorar el acceso al registro civil y los servicios de tarjetas de identificación. La nueva estructura ahora consistía en nuevas oficinas subregionales y hospitalarias. La estructura de 2010 se revisó nuevamente en el 2017, y se agregaron más puestos en oficinas de gran volumen.¹²

En la década de 1990, en un esfuerzo por proporcionar servicios de registro en Namibia, se enviaban unidades móviles anualmente a todas las regiones del país. El objetivo era registrar a todos los ciudadanos elegibles en áreas urbanas y rurales. Estas campañas de inscripción masiva fueron una clara señal de la voluntad política del gobierno de Namibia para garantizar el registro de todos. Estas campañas masivas se centraron en el registro y la inscripción de nacimientos en el sistema de identificación (para emitir ID de Namibia).

En algunas regiones, la responsabilidad del registro de nacimientos se delegó a los concejales locales (unidad política más baja) y a los maestros. Desde la perspectiva del registro civil, el entorno de registro era muy complejo debido a los diversos "documentos fuente" creíbles en circulación. Algunas personas solo tenían certificados de nacimiento, mientras que otras tenían SWA ID. Muchos solo tenían tarjetas de bautizo, mientras que los retornados del exilio tenían formularios de repatriación emitidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Otros tenían múltiples registros (pasaportes emitidos por la ONU, formularios de repatriación y tarjetas de bautismo). A veces la información personal no coincidía. Un grupo grande de individuos estaba indocumentado. Cuando no existía documentación, dos testigos mayores que el solicitante garantizarían que la persona nació en Namibia.

Las campañas masivas redujeron la enorme acumulación de personas no registradas. Cientos de miles de personas de todas las edades se registraron con certificados de nacimiento y nuevas ID de Namibia. En 1996 entró en vigencia una nueva *Ley de Identificación* que regía la emisión de tarjetas de identidad de Namibia, en reemplazo de las diversas leyes sobre identificación y gestión de identidad que existían antes de la independencia. Estos documentos dieron a todos los ciudadanos un acceso más amplio a los servicios sociales y allanaron el camino para una mejor gestión de los servicios y derechos públicos y privados por parte del gobierno de Namibia.

Las grandes campañas de inscripción móvil fueron una inversión necesaria. Sentaron las bases para una sociedad nueva y moderna con igualdad de acceso a los derechos y servicios y, por lo tanto, corrigieron las injusticias pasadas. La gente ahora necesitaba documentos

11 Estadísticas del Registro Nacional de Población de Namibia.

12 Ministerio del Interior e Inmigración. Operational Framework 2012-2013.

para acceder a las muchas nuevas subvenciones sociales. A pesar de los altos costos, fue un método eficiente para reducir la acumulación masiva de namibios y residentes no registrados e indocumentados. Namibia tiene hoy una de las tasas más altas de registro de nacimientos e identificaciones en África. Esto se debe en parte a los continuos esfuerzos para mejorar el acceso a los servicios de registro desde la independencia.

Sin embargo, la metodología de divulgación para reducir los retrasos en el registro civil ha llevado a desafíos legales y operativos a lo largo de los años. Estos incluyeron la baja integridad y efectividad del sistema de registro civil, y el acceso de las personas a servicios bloqueados debido a discrepancias en los registros. El desafío clave fue que a un gran número de personas se les expidieron certificados de nacimiento múltiples: en algunos casos, estos no correspondían con la información de identidad en su registro de identidad de África Sudoccidental, que está vinculado a su registro biométrico. La falta de coincidencia entre el registro de nacimiento y las ID significó que, durante mucho tiempo, muchas personas no pudieron convertir su antigua tarjeta SWA ID en una tarjeta de identificación de Namibia: sus solicitudes fueron rechazadas cuando se verificó su información biométrica. La biometría se verifica y las tarjetas de identificación se producen centralmente en la sede del Ministerio del Interior, Inmigración y Seguridad (MHAI&SS).

En retrospectiva, algunos de los desafíos a largo plazo con múltiples registros emitidos podrían haberse mitigado mediante el establecimiento de procesos de validación. Como parte de una iniciativa nacional para eliminar las SWA ID en el 2016, el MHAI&SS estableció nuevos procedimientos. Renunció a las tarifas para gestionar eficazmente la modificación de miles de registros. El gabinete respaldó la iniciativa. Para calcular el número de ciudadanos que solo tenían la SWA ID, la Agencia Nacional de Estadística incluyó una pregunta sobre este punto en la encuesta intercensal en el 2016. La encuesta mostró que el 0,8 por ciento de la población todavía tenía una SWA ID.¹³

Para abordar la falta de información sobre los detalles del nacimiento (la notificación), se estableció un acuerdo interministerial para que las salas de maternidad emitieran pruebas de nacimiento a principios de la década de los años 2000. Esto reunió a los dos sistemas manuales. Los detalles del nacimiento, tales como la fecha y el lugar de nacimiento y la identidad de la madre, ahora se validaron y ya no se basaron en declaraciones verbales de los padres o cuidadores. Antes de que se introdujera este sistema, no se requerían documentos de respaldo para verificar la fecha de nacimiento, el lugar de nacimiento o la identidad de la madre cuando se registraba un nacimiento. Esto dio lugar a una gran cantidad de errores, que todavía existen hoy. Estos errores obstaculizan los esfuerzos de mejora del Ministerio, ya que miles de personas afirman que su fecha de nacimiento, apellido y nombres se registraron con errores.

La validación de registros de nacimientos y de tarjetas de identificación en campañas móviles sigue siendo un desafío para el Ministerio. Sin embargo, el Registro Nacional de Población digital e integrado, que se introdujo entre 2010 y 2014, ha llevado a mejoras masivas en la autenticación de documentos de identificación y validación.

13 Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report, pág. 55.

3.4 Iniciativas de reforma a mediano plazo

3.4.1 Fortaleciendo el sistema

En el 2008, el Departamento de Registro Civil dependiente del Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección (MHAI&SS), en colaboración con el Ministry of Health and Social Services (MoHSS), o el Ministerio de Salud y Servicios Sociales, lanzó varias iniciativas independientes para mejorar la tasa de registro oportuno de nacimientos fortaleciendo el sistema. Esta fue una respuesta a la Encuesta Demográfica y de Salud (DHS) de Namibia del 2006, que estimó que solo el 73,7 por ciento de los niños menores de 5 años estaban registrados, mientras que el 57,6 por ciento de los niños se registraban antes de su primer cumpleaños. Esta tasa de registro tardío mostró grandes disparidades regionales.¹⁴ La baja tasa de registro de nacimientos fue una barrera clave para aumentar las subvenciones en efectivo para los niños, especialmente en el norte del país.

Una intervención clave fue la apertura de instalaciones de registro de nacimientos en hospitales en salas de maternidad de gran volumen. Desde el 2008 hasta el 2011, se abrieron 21 instalaciones hospitalarias, junto con nuevas oficinas subregionales en comunidades rurales. Al principio, solo se ofrecía el registro de nacimientos en los hospitales; el registro de defunciones se agregó más tarde.

En el año 2000 se introdujo una subvención en efectivo para los niños que habían perdido a uno o ambos padres para abordar los problemas financieros de miles de niños huérfanos por la furiosa epidemia del VIH. La DHS 2006 también expuso una fuerte correlación entre la riqueza y el registro de nacimientos (figura 3.1). Cuanto más alto se encontraba un niño en el quintil de riqueza, mayor era la probabilidad de que el niño estuviera registrado antes de cumplir 5 años. Muchos niños huérfanos del grupo del quintil de menor riqueza no eran elegibles para el registro porque sus padres eran indocumentados.

El fortalecimiento del sistema de registro de nacimientos fue el factor más significativo para la implementación exitosa del sistema de subsidios en efectivo para niños administrado por el Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil (MGE CW), ya que se requiere de un certificado de nacimiento para obtener el subsidio. Un estudio del 2010 sobre la efectividad de las subvenciones en efectivo para niños proporcionó evidencia de esta suposición inicial: los cuidadores que reciben subvenciones tenían más probabilidades de tener un documento de identificación que los cuidadores elegibles sin un documento de identificación (95 por ciento en comparación con el 80 por ciento). En las regiones de Kavango, en la parte noreste del país, esto fue aún más pronunciado: 93 por ciento en comparación con 56 por ciento, respectivamente. El nacimiento de un niño no se registró si los padres eran indocumentados.¹⁵

¹⁴ Namibia Demographic and Health Survey 2006–2007.

¹⁵ Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar de la Minoridad. The Effectiveness of Child Welfare Grants in Namibia. pág.12.

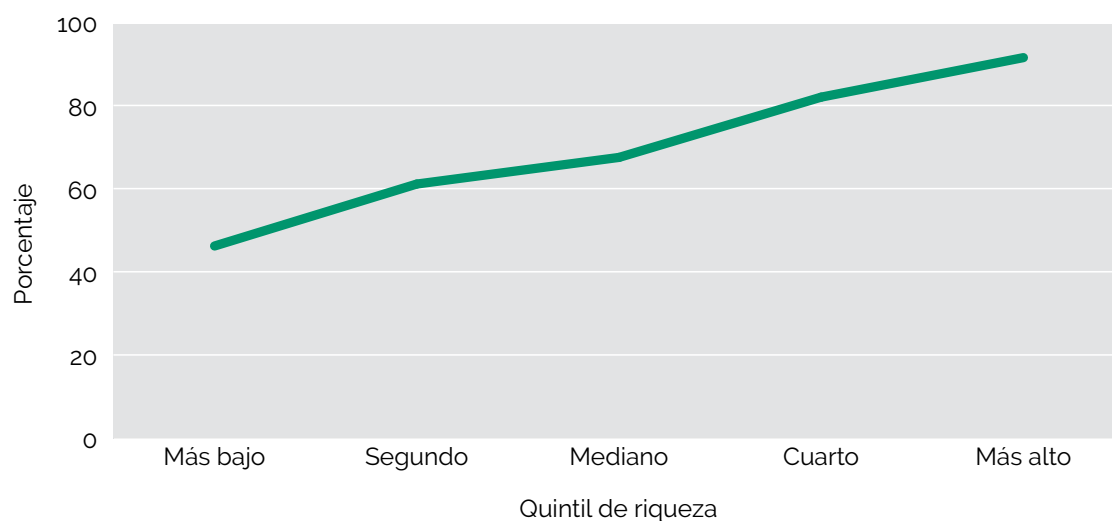


Figura 3.1: Registro de nacimientos y quintil de riqueza en Namibia (2006).¹⁶

Fuente: Namibia Demographic and Health Survey 2006.

Solo unos pocos hospitales han mantenido sus antiguos registros maternos previos al 2000. La mayoría de otros hospitales descartaron los antiguos registros, dado que no se sabía que deben considerarse como registros permanentes. Eso significa que las personas no registradas pueden terminar en el limbo administrativo, sin poder demostrar su afiliación a Namibia. El hecho de que un mayor número de nacimientos se llevara a cabo en el hogar en ese momento hace que sea difícil determinar la fecha correcta del nacimiento. Encontrar la fecha depende de la aprobación de las huellas sociales de la persona. Según la DHS del 2011 de Namibia, alrededor del 85 por ciento de todos los nacimientos ocurren en centros de salud.¹⁷

3.4.2 Colaboración con el sistema de protección social

En los últimos 10 años, la estrecha colaboración entre el MHA&SS y el MGEW ha tenido un impacto positivo. Ha mejorado la coordinación en los niveles de administración más bajos para los niños que fueron abandonados por sus padres biológicos o que quedaron huérfanos y, al no tener una familia extensa que los cuidara, fueron colocados bajo el cuidado del estado. En el 2010, no hubo una colaboración notable entre estos dos ministerios. Los trabajadores sociales estatales estaban muy insatisfechos con los servicios que proporcionaba el MHA&SS. En algunas regiones, era casi imposible registrar a los niños que estaban bajo el cuidado del estado, lo que llevó a que los niños fueran excluidos del cuidado de acogida o para su adopción. Algunos niños fueron detenidos en las cárceles porque no tenían pruebas de su edad. Los trabajadores sociales se quejaron de estar en colas interminables y no tener pautas claras para obtener certificados de nacimiento de los niños abandonados.

¹⁶ Los niños no registrados tienen más probabilidades de provenir de hogares de bajos ingresos. Fuente: Namibia Demographic and Health Survey 2006-2007.

¹⁷ Namibia Demographic and Health Survey 2011.

Sobre la base de consultas y una serie de viajes de divulgación a orfanatos en Windhoek, se crearon requisitos para dar cabida a los niños indocumentados que fueron puestos bajo el cuidado del estado. Para mejorar la colaboración a nivel regional, todos los registradores regionales de nacimientos y trabajadores sociales se reunieron para discutir los desafíos y proponer nuevos procedimientos. Luego, cada región ideó su propio plan de acción para futuras colaboraciones. Desde entonces, el número de quejas ha disminuido. A nivel nacional, esta iniciativa se fortaleció cuando el MHA&SS se incluyó como miembro permanente del Grupo de Trabajo Permanente para Huérfanos y Niños Vulnerables.

Estos primeros pasos resultaron más tarde en el fortalecimiento del sistema de registro civil como un objetivo estratégico para eliminar la pobreza en el Proyecto de *Ley sobre Redistribución de la Riqueza y Erradicación de la Pobreza en Namibia en el 2016*. Por primera vez, el registro civil fue reconocido en papel como un importante impulsor de la protección social y la reducción de la pobreza. Hoy en día, el MHA&SS es miembro de un grupo de trabajo para reformar el sistema de protección social. El Ministerio participó como parte interesada clave para desarrollar el nuevo sistema integrado de protección social. El sistema fue desarrollado por la Oficina del Primer Ministro y pronto se conectará con el National Population Registration System (NPRS), o Sistema Nacional de Registro de Población.

Las consultas sobre el plan también condujeron a nuevas ideas y consensos sobre cómo crear incentivos para grupos de población previamente desfavorecidos. Las estadísticas mostraron que había una fuerte correlación entre el bajo registro de nacimientos y el bajo registro de subsidios en efectivo en algunas regiones. La figura 3.2 se basa en estadísticas provenientes de la encuesta intercensal. La misma compara el registro de nacimientos, el registro de identidad y tres fuentes principales de sustento y supervivencia. El gráfico muestra una correlación entre el salario como el principal ingreso de supervivencia y el nivel de documentación. Las regiones de Karas, Khomas y Erongo tienen el mayor número de personas con un salario como su ingreso. También tienen el mayor número de registros de nacimientos. En Namibia, una persona debe presentar una identificación para obtener un empleo formal y abrir una cuenta bancaria.

El MHA&SS tiene dos oficinas regionales, dos oficinas subregionales y cuatro oficinas en hospitales en las dos regiones de Kavango. Estas se extienden sobre 350 km a lo largo del río Kavango. Según la encuesta intercensal, 89.313 personas viven en Kavango del Oeste y 148.466 viven en Kavango del Este.

Para abordar las bajas tasas de registro de nacimientos en Kavango del Oeste y del Este, se diseñó un nuevo modelo de divulgación en agosto de 2018. Su objetivo fue mejorar el registro oportuno de nacimientos y el registro de subsidios en efectivo de los niños, al mismo tiempo. Este modelo se basa en el profundo conocimiento de los trabajadores de salud locales sobre las comunidades rurales. Para el registro tardío de nacimientos, los mayores desafíos son la falta de pruebas, o inadecuadas, de la relación biológica entre madre e hijo y el lugar de nacimiento cuando no hay notificación de un hospital. Estos son factores clave para determinar la ciudadanía por nacimiento. Si no se puede verificar esta información, es posible que no se pueda registrar al niño.

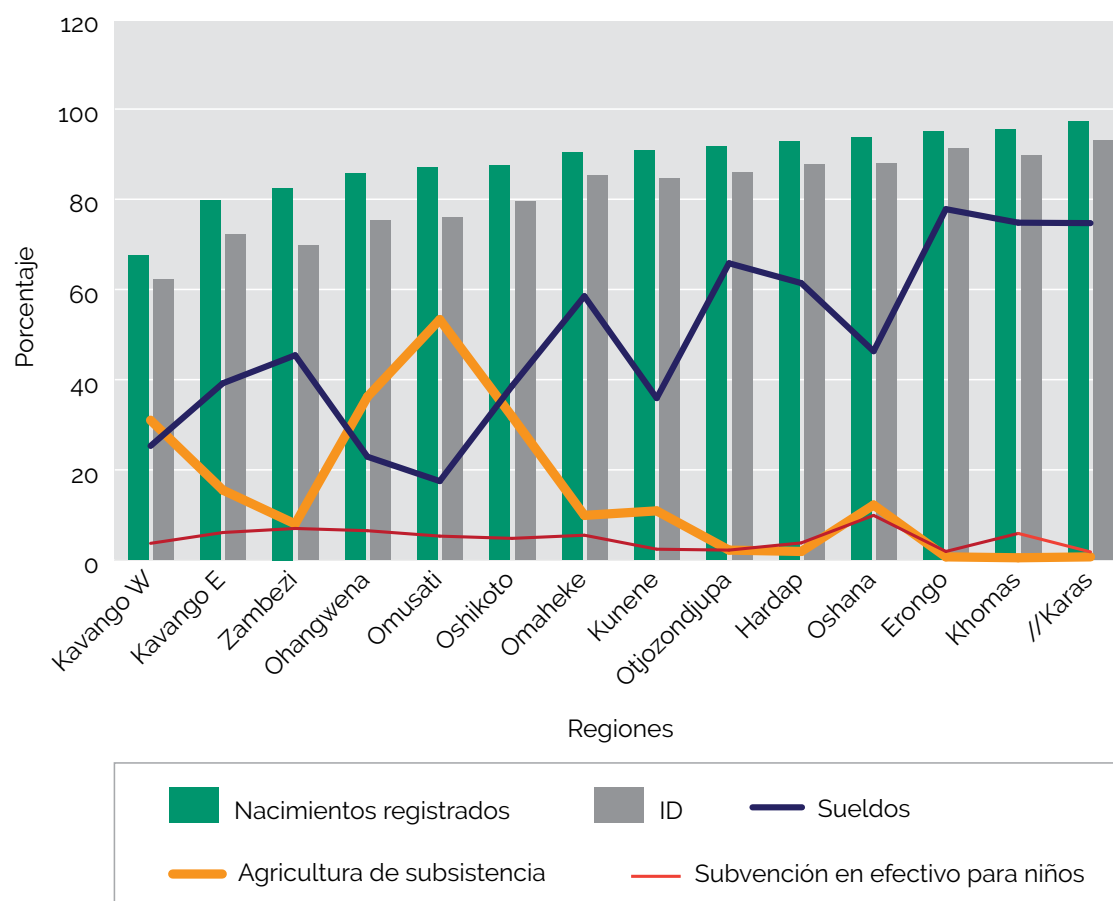


Figura 3.2: Tasas de registro de nacimientos y tasas de identificación frente a las principales fuentes de sustento y supervivencia como porcentaje y por región en Namibia.¹⁸

Fuente: Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report.

Las dos regiones de Kavango limitan con Angola, separadas solo por el río Kavango. Las comunidades a ambos lados del río están étnicamente entrelazadas. Con pocos servicios básicos proporcionados en el lado angoleño, muchas personas que viven en el lado angoleño aprovechan los servicios de salud y educación en Namibia con tarifas bajas o totalmente gratuitos.

Para complicar aún más las cosas, muchos adultos nacidos en las regiones nunca han sido documentados, tal vez es una tarea difícil de evaluar, quién es elegible para los documentos. Para romper este círculo vicioso generacional de pobreza y desesperación, el gobierno debe asegurarse de que más miembros de la población elegible puedan acceder a los beneficios de asistencia social.

El contacto regular con y el conocimiento de los trabajadores de salud sobre las comunidades locales es muy importante. En Namibia, las regiones se dividen en distritos de salud. De manera semanal y regular, el personal de salud de los hospitales y centros de salud brinda atención médica básica en las diferentes aldeas.

¹⁸ Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report.

El concepto básico es que un equipo de extensión (compuesto por dos registradores de nacimiento, un oficial de registro de subvenciones del MGEWC y un oficial de la policía) permanece en el centro de salud durante una semana. A través de la Oficina del Consejero, los equipos visitan diferentes pueblos en ciertos días para registrar nacimientos y subvenciones para niños menores de 10 años.

Estos son los pasos para el registro:

1. La enfermera valida los detalles del nacimiento.
2. El oficial de policía toma una declaración bajo juramento, si es necesario.
3. El secretario asistente del MHA&SS valida si ya existe una entrada del nacimiento, luego registra el nacimiento legalmente.
4. El asistente social del MGEWC verifica si el niño es elegible para una subvención infantil.

Este enfoque resultó ser muy exitoso en términos del número de registros de nacimientos y registros de subvenciones. Sin embargo, lo que motiva a los padres a registrar el nacimiento de un niño sigue sin respuesta y debe responderse mediante una investigación cualitativa y cuantitativa.

3.4.3 Digitalización del sistema del registro civil

Para lograr la visión de gobernanza electrónica del gobierno, la digitalización del Registro Nacional de Población se convirtió en una prioridad en el 2008. Hoy en día, el registro es visto como la piedra angular del marco de interoperabilidad, comenzando con la notificación de nacimientos por parte de los establecimientos de salud.

Digitalización de los registros civiles

Además de abrir las instalaciones hospitalarias en el 2010, el MHA&SS comenzó un importante proyecto de digitalización. El objetivo era digitalizar todos los eventos civiles bajo un perfil biográfico, incluyendo la asignación de un número de control único generado por el sistema que vinculara todos los eventos civiles y las relaciones familiares. El proyecto incluyó escanear y capturar todos los registros históricos que datan de 1980. Este nuevo sistema, conocido como *e-National Population Registration System*, o Sistema Electrónico Nacional de Registro de Población (e-NPRS), fue construido por la Dirección de Arquitectura de Soluciones en el Departamento de Gestión de Servicios Públicos de TI, bajo la Oficina del Primer Ministro. Fue construido sobre la plataforma de registro de identificación existente. El sistema contiene datos desde 1979, cuando se introdujo la primera tarjeta de identidad. A partir del 2014, el e-NPRS en línea e integrado fue completamente funcional: está instalado en el 95 por ciento de todas las oficinas en todo el país. La integración del sistema de registro civil y de identidad se describe en el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad*.¹⁹

19 Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS, por sus siglas en inglés). Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. 2019. crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Compendium_esp_WEB.pdf

Sin embargo, el sistema no abordó el desafío actual del subregistro o la incapacidad de compilar estadísticas vitales precisas, porque el número de nacidos vivos y muertes no estaba disponible. Una interfaz electrónica entre los registros maternos en las salas de maternidad y el NPRS era esencial para garantizar que todos los nacimientos se contabilizaran y luego se registraran.

La evaluación del sistema CRVS y el plan estratégico de cinco años allanó el camino para una mejor comprensión y conocimiento del panorama más amplio del registro civil por parte de todos los interesados involucrados. Cuando se trazaron los procesos, los roles institucionales y las responsabilidades, quedó claro que una fuerte colaboración era un factor clave de éxito para construir un sistema de registro civil y gestión de identidad que funcionara bien y que pudiera identificar y reconocer a cada individuo en la sociedad a través del registro de todos los eventos vitales, justo después de que ocurrieron. Aunque los detalles no eran confiables en ese momento, la idea de desarrollar los sistemas de notificación electrónica de nacimientos y muertes fue esencialmente aceptada y redactada en papel.

Sistema electrónico de notificación de nacimientos

Los sistemas electrónicos de notificación de nacimientos y muertes fueron lanzados en el 2016. En ese momento, el diseño, desarrollo e implementación de los sistemas era un proyecto bajo el Plan de Prosperidad Harambee. Fue dirigido por un grupo de trabajo técnico presidido por la Oficina del Primer Ministro y copresidido por el MHAI&SS.²⁰ Dos años y medio después, en diciembre de 2018, el sistema electrónico de notificación de registro de nacimientos se implementó por completo. Merecidamente ganó el premio *Radiant Launch Award* en Bangkok, Tailandia, ese mes.

El objetivo general del sistema electrónico de notificación de nacimiento es notificar al NPRS electrónicamente cuando se ha producido un parto en un hospital. Esto asegura los detalles del nacimiento del niño, verifica la identidad de la madre y recopila datos precisos sobre todos los niños nacidos en Namibia. Este es el primer paso para establecer la identidad legal de un niño.

El sistema también respalda los esfuerzos continuos para reducir el registro tardío de nacimientos: los datos recopilados se pueden utilizar para identificar grupos de población o áreas donde la falta de registro es común. Igual de importante, los datos recopilados permiten al gobierno cumplir con los estándares de las Naciones Unidas para compilar estadísticas vitales.

Es responsabilidad de la enfermera que asistió al parto registrar los detalles del nacimiento de cada niño. Solo se capturan unos pocos datos sobre la salud del niño; esto es para minimizar la carga administrativa de las enfermeras. Cuando se registra el nacimiento, todos los datos capturados en el sistema electrónico de notificación de nacimientos se extraen utilizando el número de referencia generado por el sistema o la ID de la madre.

20 Harambee Prosperity Plan 2016/2017–2019/2020: Nambian Government's Action Plan Towards Prosperity for All. Lanzado por el presidente Hage Geingob.

Los padres luego envían más información a la oficina de registro civil. Esta oficina es responsable de establecer los nombres, apellidos, ciudadanía y paternidad del niño. Tan pronto como el registrador haya capturado todos los datos, se emite un certificado de nacimiento impreso electrónicamente. El proceso lleva menos de cinco minutos.

El sistema electrónico de notificación de nacimientos se implementó en 51 salas de maternidad en centros de salud y 19 clínicas en todo el país. Las clínicas solo asisten en los nacimientos en los casos en que las mujeres no puedan llegar a un hospital. Cuando se introdujo este sistema, el MHA&SS y el MoHSS firmaron un nuevo memorando de entendimiento. Para marzo de 2020, se realizaron notificaciones de más de 137.995 nacimientos desde el lanzamiento del sistema. En el 2019, se capturaron un total de 69,232 notificaciones de nacimientos, 70 de ellos en casa. La policía notificó al sistema de cinco bebés muertos, presumiblemente nacimientos en el hogar donde las madres abandonaron a los bebés poco después del nacimiento. Las enfermeras pueden notificar al sistema de nacimientos siempre que puedan validar médicamente que la madre que presenta al bebé lo ha dado a luz. Es una práctica común que las madres que dan a luz en el hogar visiten un centro de salud para un chequeo médico posparto y para vacunar al niño.

Los datos de notificación de nacimientos del 2019 son un recuento exacto del número de nacimientos que ocurrieron en Namibia. La figura 3.3 muestra el número de nacimientos vivos en Namibia reportados por las autoridades de salud, por centro de salud, al sistema electrónico de notificación de nacimientos. El gráfico muestra que la mayoría de los nacimientos ocurrieron en los principales centros urbanos: Ondangwa, Oshakati, Rundu, Windhoek y las dos ciudades costeras, Swakopmund y Walvis Bay.

El NPRS asegura que el mismo evento no pueda ser registrado más de una vez. La conexión en tiempo real también permite a los registradores verificar que las credenciales de identificación que son presentadas por los padres sean auténticas. También se requiere de un certificado de matrimonio o una declaración jurada que otorgue el consentimiento de los padres para cada padre que no esté presente. Los ciudadanos no residentes o los residentes permanentes deben presentar documentos que acrediten su estado inmigratorio y sus pasaportes. Este nuevo proceso ha hecho que el registro de un nacimiento sea mucho más rápido, ya que los registradores solo necesitan capturar algunos datos adicionales.

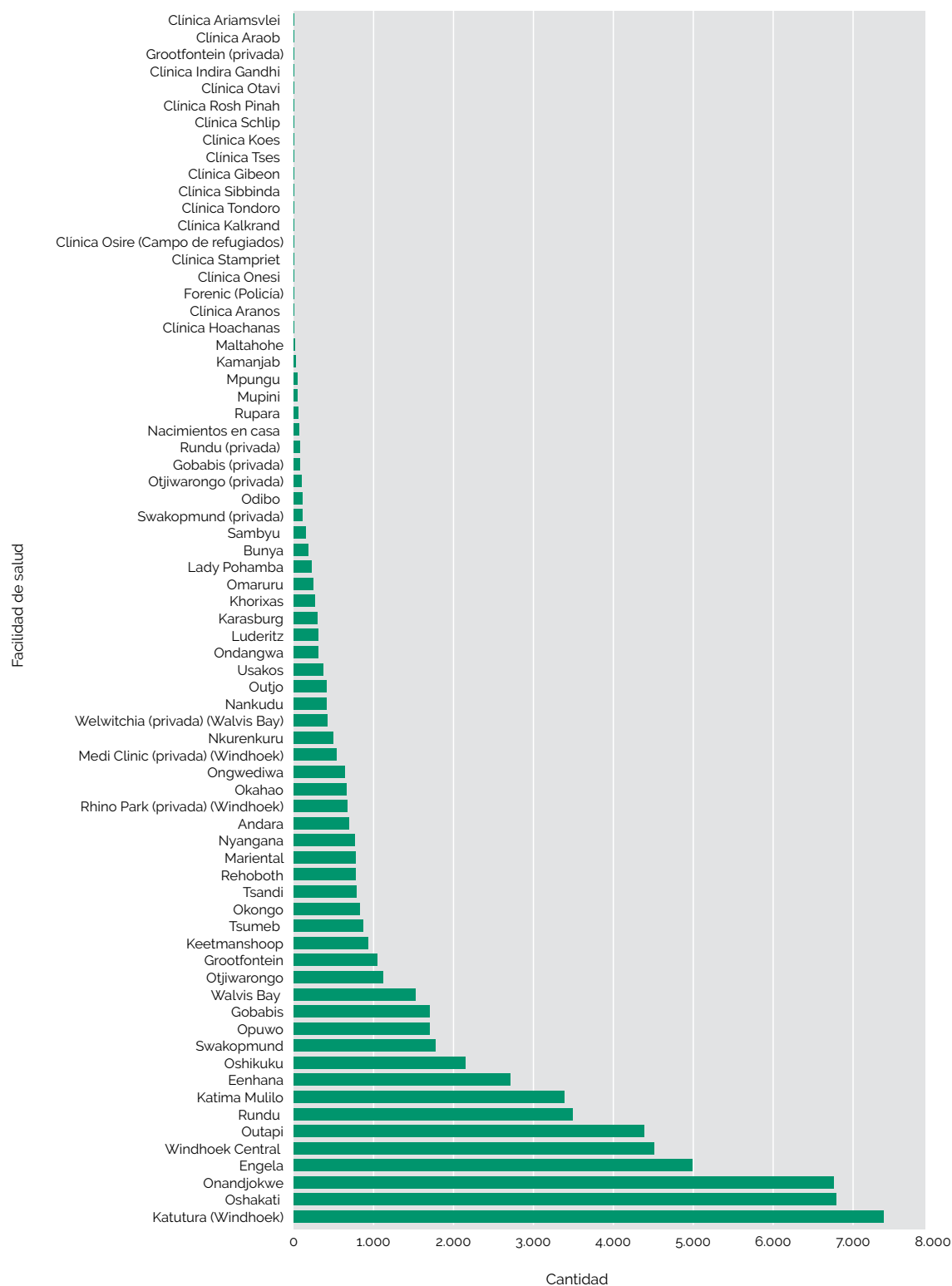


Figura 3.3:
Nacimientos
vivos reportados
electrónica-
mente por
el MoHSS en
Namibia en
2019.

Fuente: National
Population Registration
System (NPRS)

Sistema electrónico de notificación de fallecimientos

Namibia casi ha alcanzado el registro universal de defunciones. Según el Informe de la Encuesta Demográfica Intercensal de Namibia de 2016, el 93,5 por ciento de las muertes se registraron de manera oportuna en el 2016.²¹ Más adelante, este documento analizará cómo el lado de la demanda está facilitando las altas tasas de registro de defunciones. La captura de datos precisos sobre los detalles del fallecimiento es importante para administrar las bases de datos sociales del gobierno, las estadísticas demográficas y las elecciones.

En junio de 2018, después de un extenso proceso de consulta, se concluyó el desarrollo del sistema electrónico de notificación de defunción. El sistema se puso a prueba en los dos hospitales estatales y en la morgue de la policía en Windhoek. Con una infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) completamente funcional, la Policía de Namibia implementó rápidamente el sistema en 14 mortuorias en todo el país. El personal debe recopilar información sobre todas las defunciones ocurridas fuera del hospital y notificar al gobierno. El sistema se está implementando por etapas en los hospitales. Los equipos interministeriales de la policía, el MoHSS y el MHA&SS están dirigiendo la capacitación de los registradores, enfermeras, médicos y funerarios.

El propósito de la notificación electrónica de la defunción es que todos los establecimientos de salud y las mortuorias policiales notifiquen al NPRS electrónicamente justo después de que haya ocurrido una muerte. Esto es para verificar la identidad del fallecido en el momento de la notificación y para limitar la emisión de certificados de defunción fraudulentos. Los datos capturados en el sistema electrónico de notificación de la defunción, incluyendo la causa de la muerte, se vincularán con los datos sobre el fallecido en el NPRS en el momento del registro de la muerte. Esto permite que se produzcan estadísticas operativas, así como estadísticas vitales y de mortalidad exhaustivas de manera oportuna.

Por último, este nuevo proceso mejora el tiempo de respuesta para emitir un certificado de defunción. Para evitar demoras en el registro y certificación de defunciones, la notificación se puede realizar sin completar la sección de causa de muerte. Esto le da tiempo al profesional de salud para determinar la causa de la muerte y a los codificadores capacitados para terminar la codificación. Una vez que se realiza la codificación, los datos se guardan en el perfil del difunto. El personal del registro civil no puede ver estos datos; un certificado de causa de muerte se emite solo a solicitud del centro de salud o de la morgue de la policía. La codificación ahora se realiza de acuerdo con el CIE-11, la 11ª Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades. El MHA&SS ha dejado de emitir certificados de defunción que indican una causa de muerte.

En Namibia, solo los tribunales son responsables de determinar la causa de las muertes no naturales mediante investigaciones. Se ha diseñado una solicitud para permitir que los juzgados de paz capturen la causa de la muerte tan pronto como se haya dictado el fallo.

21 Namibia Inter-censal Demographic Survey Report 2016, pág. 83.

Una vez realizada la notificación del fallecimiento, el informante debe presentarse en una oficina del MHA&SS para registrar la defunción. El certificado de defunción, y una orden de entierro que se expide simultáneamente con el certificado de defunción, permite a los familiares liberar el cuerpo para el entierro. En los casos en que nadie reclama el cuerpo, la policía completa el registro.

3.4.4 Mejorar la prestación del servicio: la iniciativa de respuesta

Inspirados en gran medida por las mejoras en el Departamento de Asuntos de Interior de Sudáfrica, el MHA&SS lanzó en mayo 2014 un proyecto de respuesta de alto perfil de 18 meses de duración para todos los servicios del MHA&SS. El objetivo clave era mejorar todos los servicios del ministerio y reducir el tiempo de respuesta para la emisión de documentos. Todos los procesos ministeriales, incluyendo los procesos administrativos y de gestión, fueron revisados. Se abordaron los cuellos de botella y se introdujeron nuevas herramientas de gestión. La estrategia de respuesta fue en gran medida un éxito. En general, la prestación de servicios mejoró a través de una mejor gestión de las líneas y tiempos de entrega de servicios.

3.5 El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social

La desigualdad económica y la pobreza en Namibia han disminuido en los últimos años con el apoyo de las políticas gubernamentales y la fuerte inversión en redes de seguridad social. El gobierno está gastando alrededor del 2 por ciento del PIB anualmente, uno de los niveles más altos en la región africana. Esto representa un incremento del 1,2 por ciento en 2009-2010. Combinado con una década de crecimiento económico robusto, el gasto social ha contribuido a una disminución de la pobreza de cerca del 60 por ciento a la fecha de la independencia, al 28,8 por ciento en 2009-2010, al 17,4 por ciento en 2015-2016. Sin embargo, la pobreza infantil sigue siendo mayor. La desigualdad económica, medida por el coeficiente de Gini, también ha disminuido: de 0,58 en 2009-2010 a 0,56 en 2015-2016. Aún así, Namibia es uno de los países más desiguales del mundo.²²

- El cincuenta por ciento del aumento en el gasto de transferencia directa se destinó a la pensión para la vejez desde 2009-2010 hasta 2015-2016. Todos los namibios de 60 años o más califican, sin importar sus ingresos. Esta pensión redujo la pobreza en un 19,1 por ciento y la desigualdad en un 2 por ciento; cuesta el 1,3 por ciento del PIB y cubre más del 60 por ciento del gasto en transferencias directas.
- En el 2019, alrededor de 180.000 niños accedieron a transferencias directas de efectivo. Los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de Namibia de 2015-2016 sugieren que más de 170.000 niños pobres no se están beneficiando de la subvención. Las razones de esto no se mencionan.

22 Namibia. 2019. Consulta del Artículo IV. Comunicado de prensa e informe del personal.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la pobreza infantil disminuyó del 34 por ciento en 2009–2010 al 20,6 por ciento en 2015–2016. El FMI concluyó que la política fiscal general en Namibia reduce significativamente la pobreza y la desigualdad, pero el grado de efectividad de los diferentes instrumentos fiscales varía ampliamente. Las transferencias directas de efectivo, como las de los padres de acogida y las subvenciones por discapacidad, se consideran muy progresivas, mientras que la subvención para veteranos es la transferencia directa menos progresiva. Curiosamente, la disminución de la pobreza coincidió con aumentos en la tasa de inscripción de nacimientos.

3.5.1 Registro de nacimientos

Los planes médicos privados y gubernamentales son fuertes incentivos para que los padres registren el nacimiento de sus hijos de manera oportuna. Se requiere un certificado de nacimiento dentro de las 24 horas posteriores al nacimiento para liquidar la factura del hospital. Esto se extiende a las mujeres que trabajan en el sector formal que pueden reclamar beneficios de licencia de maternidad de la Comisión de Seguridad Social, un fondo gubernamental de fondos de maternidad al que contribuyen todos los trabajadores. Lamentablemente, para la mayoría de la población, existen pocos incentivos para registrarse dentro del plazo legalmente establecido.

La reforma temprana del sistema de registro de nacimientos estuvo estrechamente vinculada a las mejoras del sistema de subsidios para niños que se introdujeron en el año 2000. Las tasas de registro de nacimientos para niños menores de 5 años aumentaron de 73,7 por ciento en el 2006 a 88,4 por ciento en el 2014 según las Encuestas Demográficas y de Salud publicadas en el 2006 y en el 2014. En el mismo periodo, las subvenciones de bienestar infantil aumentaron en un 40 por ciento.²³ Esto sugiere que los esfuerzos para ayudar a más personas a acceder a los servicios de protección social mediante la expansión de las oficinas de registro civil fueron en gran medida exitosos. Aún así, se necesita más investigación para documentar si el sistema de subsidios en efectivo para niños ha alentado a las personas a registrar nacimientos.

Los datos intercensales de 2016 muestran una imagen ligeramente diferente. Demostró que solo el 78,1 por ciento de los niños son registrados antes de los 5 años. Las encuestas demográficas y de salud (DHS) del 2006 y 2014 muestran que los niños de hogares de bajos ingresos tienen más probabilidades de no estar registrados, pero es probable que sean elegibles para recibir subvenciones.

3.5.2 Registro de defunciones

En el pasado, las comunidades rurales pobres no tenían los fondos o recursos para llevar un cuerpo a la morgue. Su única opción era enterrar el cuerpo lo antes posible. Ahora, Namibia casi ha alcanzado la cobertura universal de registro de defunciones, con el registro del 93,7 por ciento de todas las defunciones que ocurren dentro de sus fronteras. En el 2019, el Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección (MHAI&SS) reportó 19.109 muertes.

23 Comisión Nacional de Planificación. The Root Causes of Poverty, pág. 41.

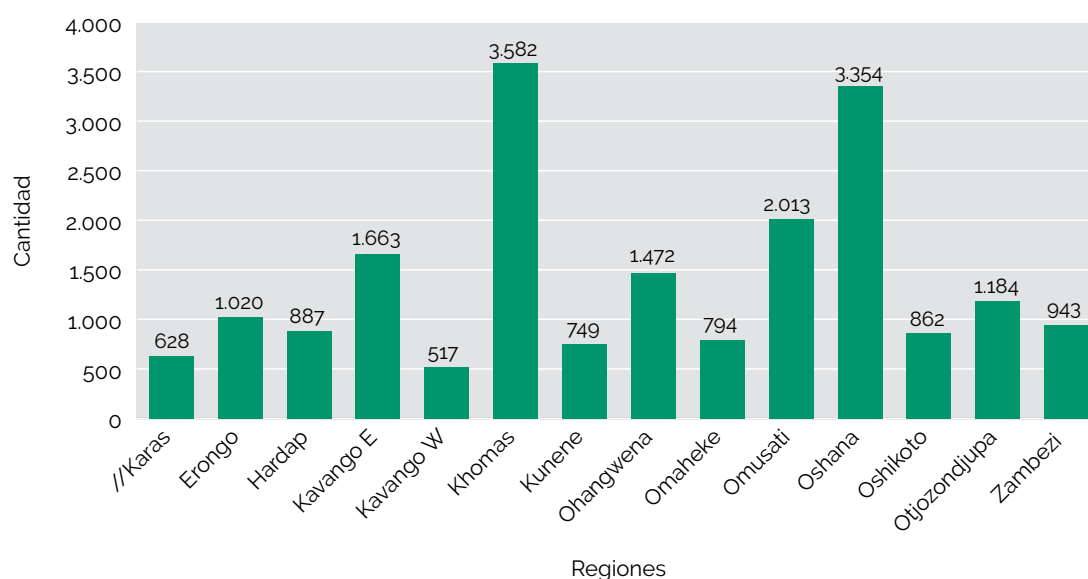


Figura 3.4:
Número de
muertes
registradas en
Namibia por
región en 2019.

Fuente: NPRS

La alta tasa de registro de defunciones en Namibia probablemente se relaciona con dos factores clave:

- La demanda es muy fuerte. Existen muchos planes de beneficios, públicos y privados, por fallecimiento, y se requiere de la ID emitida por el gobierno del reclamante y el certificado de defunción para que se procese un reclamo. Las políticas o planes que contribuyen a la alta tasa de registro de defunciones son beneficios funerarios para pensionados y veteranos registrados de la lucha de liberación, la Comisión de Seguridad Social y el Fondo de Vehículos Motorizados. La Red Social de Namibia, que cubre diferentes grupos de la sociedad, requiere el registro civil y una tarjeta de identificación para registrarse. Además, la *Ley de Seguridad Social de 1994* (Ley N° 34 de 1994) establece prestaciones de maternidad, baja por enfermedad y beneficios por fallecimiento.
- No se requiere la identificación del fallecido en el momento del registro de la muerte si no existe una ID. Sin embargo, es un procedimiento establecido el que siempre se toman datos biométricos para verificar si existe un registro del fallecido en el NPRS. En casi todos los casos, un cuerpo no puede ser liberado de la morgue sin un certificado de defunción. Si el cuerpo no se recoge dentro de un cierto período, se imponen sanciones.

Se espera que la tasa de registro de defunciones aumente aún más: la policía ha implementado una nueva política que obliga a la policía mortuoria a recolectar cuerpos donde la muerte ocurrió fuera de un hospital, tal como en el hogar. En el pasado, la policía generalmente no recolectaba cuerpos si no se denunciaba un delito.

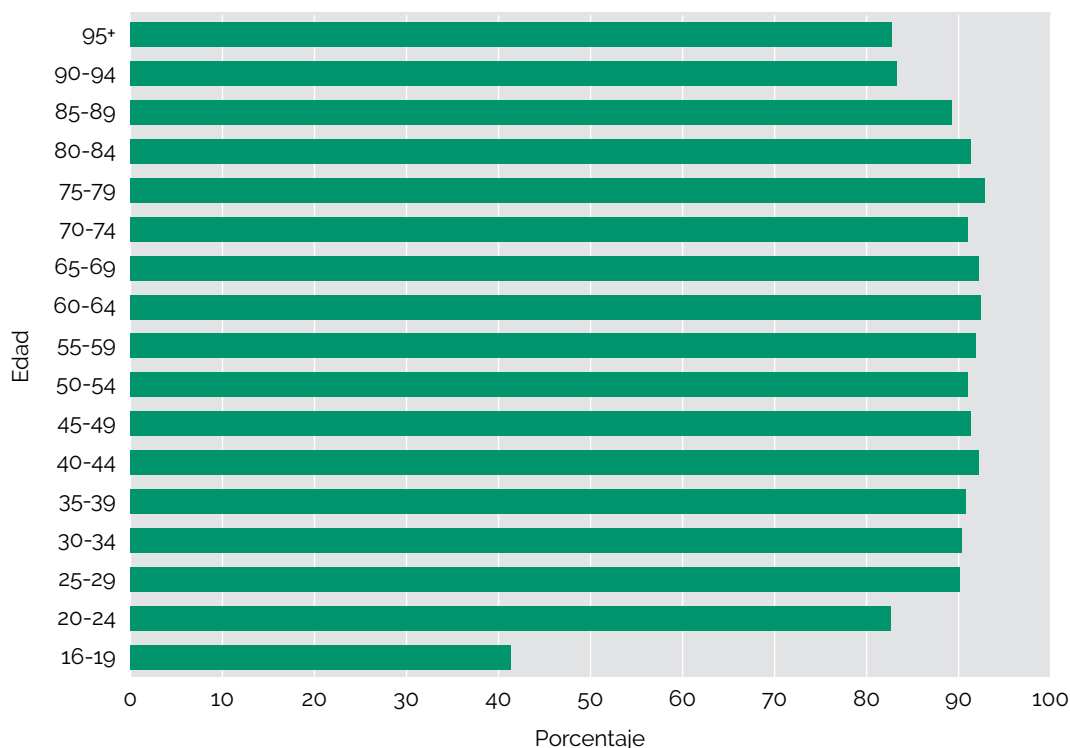
Aunque no existe ninguna investigación para demostrar directamente que existen correlaciones entre el acceso a los certificados de eventos civiles, los documentos de identificación y la reducción de la pobreza, se puede suponer con seguridad que el fortalecimiento del registro civil ha contribuido indirectamente a reducir las tasas de pobreza. Del mismo modo, enfatizar la prueba de identidad para participar en los beneficios sociales creó una demanda de registro civil que contribuyó en gran medida a las altas tasas de registro.

3.5.3 Emisión de documentos de identidad

Todos los ciudadanos y residentes permanentes de Namibia deben solicitar una tarjeta de identidad a la edad de 16 años. Debido a la gran demanda de identificación positiva por parte del sector público y privado, el 82,9 por ciento de las personas tienen una tarjeta de ID. La tasa de cobertura más baja se encuentra entre las personas de 16 a 19 años (41,3 por ciento), lo que sugiere que muchos jóvenes retrasan el registro hasta que haya una razón inmediata para obtenerlo (figura 3.5).²⁴ En Namibia, se requiere de una ID, a menudo presentada junto con un certificado de nacimiento, para la mayoría de los servicios públicos y privados, tales como pasaporte, licencia de conducir, servicios bancarios, permisos, transferencias directas de efectivo y búsqueda de empleo. Los servicios de salud pública son universales y no requieren de un documento de identidad.

Figura 3.5:
Posesión de
tarjetas de ID
en Namibia por
grupo de edad.

Fuente: Namibia
Inter-censal
Demographic
Survey 2016 Report.



3.6 Desarrollos más recientes

Como se señaló al comienzo de este documento, el Sistema Nacional de Registro de Población (NPRS) es visto como la piedra angular de la política de gobierno electrónico de Namibia. Mediante un nuevo marco de interoperabilidad, los datos se pueden compartir de forma segura entre las bases de datos funcionales del gobierno. El NPRS autenticará todos los datos de identidad ingresados en otras bases de datos funcionales y enviará datos relevantes sobre el registro de defunciones.

²⁴ Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report, pág. 55.

El Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección (MHAI&SS) ha firmado su primer acuerdo de colaboración con el Ministerio de Salud y Servicios Sociales, donde los dos ministerios acordaron colaborar en áreas de interés mutuo. Se ha firmado un acuerdo similar con el Ministerio de Erradicación de la Pobreza y Bienestar Social. Acuerdos similares están pendientes con otras oficinas clave de los interesados, ministerios y agencias, tales como el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil, el Ministerio de Asuntos de Veteranos y la Comisión Electoral de Namibia. El objetivo es permitir que las instituciones autenticuen todas las identidades en el punto de entrada de la base de datos, compartan información esencial (tales como detalles de la muerte) y mejoren la gestión y la validez de los datos almacenados.

La *Ley de Identificación de 1996* (Ley N° 21 de 1996) faculta al Ministro del Interior para compartir datos relevantes en el NPRS con algunas instituciones con el propósito de hacer negocios. Aún así, el gobierno de Namibia ha reconocido la necesidad de un marco de protección de datos. Esto está siendo redactado por el Ministerio de Tecnología de la Información y la Comunicación. Además, se está realizando una reforma legislativa para permitir que el sector privado verifique las identidades utilizando el NPRS.

Además, la Oficina del Primer Ministro, junto con las principales partes interesadas, está desarrollando un Registro Social integrado que se basa en los mismos principios que el NPRS. Este nuevo registro validará las identidades en el punto de entrada y recibirá una notificación del fallecimiento de los miembros. En este momento, varias tarjetas de ID de usuario están vinculadas al servicio emitido, tal como pensiones, tarjeta de seguro social, tarjeta de niño huérfano y vulnerable o tarjeta de veterano.

3.7 Barreras continuas al registro civil

Se cree que las bajas tasas de registro de nacimientos en las regiones fronterizas están relacionadas en gran medida con la apatridia y la migración no autorizado o irregular a través de las fronteras. Esta situación ha tenido efectos devastadores en los indicadores sociales de estas regiones, liderando las estadísticas sobre retraso en el crecimiento, desempleo y deserción escolar. Con el pasar de los años, el Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección (MHAI&SS) ha tratado de encontrar una solución legal para la gran comunidad de angoleños y sus descendientes que se establecieron en Namibia antes de la independencia. Se les entregaron tarjetas de identificación del sudoeste de África (SWA ID), indicando que nacieron en Angola, pero sin documentación oficial emitida por Angola.

La nueva identificación de Namibia se emite solo a ciudadanos y titulares de un permiso de residencia permanente. El artículo 4 de la Constitución de Namibia establece requisitos para la ciudadanía por nacimiento, descendencia, matrimonio, registro y naturalización, que varios titulares de SWA ID no cumplen. Como no tienen la opción de renunciar a su ciudadanía angoleña, lo que muchos no pueden demostrar que tienen, la solicitud de naturalización no se puede finalizar. Esto también ha afectado a sus descendientes y se ha convertido en un problema generacional.

Para el registro de nacimientos, todos los niños son registrados y se les emite certificados. En muchos casos, la ciudadanía y las relaciones familiares se determinan en una etapa posterior. Los funcionarios están obligados a investigar todos los casos en que los padres afirman haber nacido en Namibia, pero no existe documentación oficial. Esto se realiza a través de una investigación presencial en el sitio realizada por funcionarios de inmigración. Los funcionarios, entre otras cosas, visitan el pueblo donde la persona dice que nació para hacer entrevistas.

Otro factor que puede conducir a la demora en el registro o la no inscripción del nacimiento se relaciona con el padre del niño. Por razones culturales, la madre puede retrasar el registro si el padre niega la paternidad o está ausente, ya que el niño debe estar registrado con el nombre o apellido del padre. En la mayoría de las culturas namibias, el padre da el nombre, generalmente después del nacimiento. La *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones* exige que para que un hombre sea registrado como padre del niño, debe declarar la paternidad en persona o presentar una declaración bajo juramento si no está casado con la madre del niño. La mayoría de los niños en Namibia nacen fuera del matrimonio. Según el Análisis de Situación de la UNICEF, un gran número de niños crecen con un solo progenitor.²⁵ El MHA&SS está abordando este problema alentando a las madres a registrar a sus hijos sin los detalles del padre. Los detalles del padre se pueden agregar más tarde sin cargo. O, si la madre está en contacto con el padre, puede pedirle que declare la paternidad bajo juramento por escrito y que la presente en el punto de registro.

3.8 Conclusión y lecciones clave aprendidas

En los últimos 30 años, los sistemas de registro civil y producción de documentos de ID de Namibia se han fortalecido como parte de una estrategia nacional para tener una sociedad más igualitaria con acceso a servicios gubernamentales y privados clave. Desde la independencia, la pobreza se ha reducido de casi el 60 por ciento a menos del 20 por ciento. Existen pocas dudas de que el fortalecimiento del sistema de registro civil ha jugado un papel importante en brindar a los ciudadanos un mejor acceso a las transferencias directas de efectivo y, por lo tanto, reducir la pobreza. Namibia aún no ha obtenido una cobertura completa del registro civil, pero el país ha creado una base sólida para su Visión 2030: ser una sociedad justa, moral, tolerante y segura que tenga estructuras legislativas, económicas y sociales para eliminar la marginación y garantizar la paz y la equidad.

Algunas de las principales lecciones aprendidas de Namibia son las siguientes:

- **El sector de la salud desempeña un papel clave en el registro oportuno y preciso de nacimientos y defunciones.** Esto ha asegurado que Namibia tenga hoy uno de los sistemas de registro civil más avanzados y que funcionen mejor en África subsahariana. A partir del 2019, la Agencia de Estadísticas de Namibia ha podido, a través de una interfaz, extraer todos estos datos en un formato anónimo. Si todo va según lo planeado, el gobierno de Namibia debería poder producir estadísticas vitales y de mortalidad precisas y completas, incluyendo las causas de muerte, para fines de 2020

²⁵ unicef.org/namibia/resources_14066.htm

- **Existen beneficios mutuos para la interconexión del registro civil y los sistemas de protección social.** Se necesita el registro civil para verificar la identificación para gestionar el ingreso a las bases de datos de protección social y facilitar la colocación de niños en hogares de acogida y para la adopción. El acceso a los sistemas de protección social crea una necesidad de registro civil y fortalece la demanda de documentos de registro civil. Un sistema integrado de protección social, interoperable con el Sistema Nacional de Registro de Población (NPRS) a través del marco nacional de interoperabilidad, es el resultado de una colaboración más fuerte entre las instituciones clave responsables de las subvenciones en efectivo.
- **El Sistema Nacional de Registro de Población se construyó paso a paso.** Fue un proceso largo con varios obstáculos: sistemas fragmentados, tabúes, culturas y prácticas que debían desmontarse y reconstruirse para abordar la realidad sociocultural de una Namibia diversa. Pero, como se muestra en este documento, los proyectos pequeños pueden tener un gran impacto y pueden conducir a la formación del siguiente bloque. El impacto de los sistemas electrónicos de notificación de nacimientos y fallecimientos no se ha probado ni documentado aún. Si estos sistemas se utilizan en base a los procedimientos establecidos, se estima que entre el 90 y el 95 por ciento de los niños tendrán registros creados desde el nacimiento. Esto asegurará que puedan establecer su identidad legal y derechos de acceso, privilegios y servicios.
- **La validación de las identidades de las personas a través de procesos comerciales integrales, bien considerados y estandarizados desde el principio es extremadamente importante.** Esto ayuda a evitar registros incorrectos. En una situación de emergencia como la que atravesó Namibia en la década de los años 1990 con un registro extremadamente bajo, es tentador reducir los requisitos de validación. Pero, como se muestra arriba, esto puede tener consecuencias a largo plazo para las personas y las autoridades. Es importante que se enumeren todos los documentos fuente reconocidos y que se tracen los procedimientos estándar para cada escenario de caso, para una toma de decisiones coherente. Una base de datos centralizada con acceso remoto es imprescindible para garantizar que cada persona tenga solo un registro con un identificador único. No se puede recomendar la contratación externa de una responsabilidad crucial del gobierno tal como lo es el registro civil, ya que el riesgo de mal manejo de los registros y procedimientos aumenta.
- **La evaluación y la estrategia nacional para el registro civil impulsaron un enfoque más holístico y coordinado para fortalecer el registro civil, las estadísticas vitales y los sistemas de gestión de identidad en Namibia.** Se han lanzado una serie de iniciativas de reforma a lo largo de los años; en este documento se destacan solo algunas de ellas. Los marcos legislativos también están bajo revisión: las políticas, los procesos y las pautas operativas se han desarrollado a lo largo de los años para garantizar soluciones para todos los escenarios de casos recurrentes.

- **En gran medida, Namibia ha abordado los cuellos de botella procesales en el sistema, al revisar y reformular los procesos comerciales dentro de los parámetros de la ley.** Esto se ha hecho para dar cabida a personas con doble identidad, discrepancias en los documentos, niños abandonados y huérfanos, etc. Se espera que el nuevo marco legal se presente en el Parlamento a fines del 2020; este examinará y fortalecerá la legislación para garantizar que se aborden todas las barreras legales para el registro de nacimientos.
- **Finalmente, pero a menudo pasada por alto, es la importancia de una gobernanza sólida y sistemas administrativos dentro de las instituciones responsables del registro civil y la producción de identificaciones.** Como con cualquier organización, se necesitan varios recursos para llevar a cabo el mandato: gestión sólida de recursos humanos, soporte de TI para mantener los sistemas, distribución centralizada de formularios y certificados estandarizados seguros, la compra de equipos de oficina, etc. En los años 2014–2015, el MHAJ pasó por un gran proyecto de reforma durante 18 meses, revisando todos los procesos para mejorar la prestación de servicios. Esta revisión también cubrió los mecanismos y procesos de recursos humanos y financieros del MHAJ&SS. Sin duda, esto también ha contribuido a un mejor funcionamiento del sistema de registro civil.

Acrónimos

CRVS	Registro civil y estadísticas vitales
DHS	Encuesta demográfica y de salud de Namibia
ID	Documento de identidad
MGECW	Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar de la Minoridad
MHAI&SS	Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección
MoHSS	Ministerio de Salud y Servicios Sociales.
NAMPOL	Policía de Namibia
NPRS	Sistema Nacional de Registro de la Población
NSA	Agencia de Estadísticas de Namibia
SWA ID	Documento de Identidad de África del Sudoeste
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Bibliografía

Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar de la Minoridad. 2010. The Effectiveness of Child Welfare Grants in Namibia. Gobierno de la República de Namibia. [unicef.org/namibia/MGECW_2010_Child_Grants_Report_Vol_1_summary.pdf](https://www.unicef.org/namibia/MGECW_2010_Child_Grants_Report_Vol_1_summary.pdf)

Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar de la Minoridad. 2016. Namibia's National Agenda for Children 2012–2016. Gobierno de la República de Namibia y UNICEF. africanchildforum.org/clr/policy%20per%20country/namibia/namibia_children_2012-2016_en.pdf

Ministerio de Salud y Servicios Sociales. 2008. Namibia Demographic and Health Survey 2006–07. Windhoek, Namibia. dhsprogram.com/pubs/pdf/FR204/FR204c.pdf

Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección y la Agencia de Estadísticas de Namibia. 2014. Comprehensive Assessment of the Civil Registration and Vital Statistics Systems in Namibia. d3rp5jatom3eyn.cloudfront.net/cms/assets/documents/CRVS_Comprehensive_Assessment_Report_Final.pdf

Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección y la Agencia de Estadísticas de Namibia. 2015. Strategic Plan 2015/16–2020/21 for the Civil Registration and Vital Statistics Systems in Namibia. d3rp5jatom3eyn.cloudfront.net/cms/assets/documents/CRVS_Strategic_Plan_Final.pdf

Ministerio de Erradicación de la Pobreza y Bienestar. 2016. Blue Print on Wealth Redistribution and Poverty Eradication. Republic of Namibia. info.undp.org/docs/pdc/Documents/NAM/Blue%20Print%20on%20Wealth%20Redistribution%20and%20Poverty%20Eradication%20%20PDF.pdf

Constitución de la República de Namibia. 1990. Artículo 130. Namibia. laws.parliament.na/namibian-constitution/

República de Namibia. Harambee Prosperity Plan. 2016. 2016/2017–2019/2020: Namibian Government's Action Plan Towards Prosperity for All. Oficina del Presidente. op.gov.na/harambee-p-plan

Agencia de Estadísticas de Namibia. 2017. Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report. Windhoek, Namibia. cms.my.na/assets/documents/NIDS_2016.pdf

Comisión Nacional de Planificación. The Root Causes of Poverty. npc.gov.na/?wpfb_dl=303

Estudio de caso 4

COREA DEL SUR

Sistema de Registro de Residentes para la protección social en Corea del Sur

Hee Joon Song

Contenido

Figuras	86
Tablas	86
4.1 Introducción	87
4.2 Identificación para protección social	89
4.2.1 Cambiando los propósitos del sistema de registro de residentes	89
4.2.2 Protección del ciclo de vida desde la cuna hasta la tumba	90
4.2.3 Educación	91
4.2.4 Servicios de seguridad social	92
4.2.5 Seguro de salud	94
4.2.6 Asistencia pública y seguridad social	95
4.3 Estructura y funciones del sistema de Registro de Residentes	97
4.3.1 Componentes del sistema de Registro de Residentes	97
4.3.2 Sistema de registro de residentes y gobierno electrónico	98
4.3.3 El RRN como información personal sensible	100
4.4 Implicaciones políticas	103
4.4.1 Sistema de Registro de Residentes con cobertura universal	103
4.4.2 Herramienta de identificación para la protección social	103
4.4.3 Protección de la información personal	104
Acrónimos	105
Bibliografía	106

Figuras

Figura 4.1: Proceso de registro de nacimientos..... 88

Figura 4.2: Propósitos cambiantes del sistema de Registro de Residentes. 90

Figura 4.3: El sistema de RRN y la educación primaria y media..... 92

Figura 4.4: Gobernanza del Sistema Nacional de Seguro de Salud..... 94

Figura 4.5: Proceso de identificación de puntos ciegos de bienestar social. 96

Figura 4.6: Cambios anuales de casos utilizando el sistema del Centro
de Intercambio de Información Pública..... 100

Figura 4.7: Usos del RRN en los sectores público y privado.....101

Figura 4.8: Métodos alternativos de autenticación digital. 102

Tablas

Tabla 4.1: Sistema de seguridad social de Corea. 92

Tabla 4.2: Personas en puntos ciegos de bienestar social que fueron identificadas
por el sistema de monitoreo..... 96



4.1 Introducción

Los sistemas de Registro civil y estadísticas vitales (CRVS) desempeñan un papel fundamental para garantizar los derechos individuales y el acceso a la justicia y a los servicios sociales. Por ley, estos sistemas proporcionan un registro universal, continuo, permanente y obligatorio de los eventos vitales de una persona. Utilizando un sistema integral y eficiente de registro de residentes, Corea del Sur logró el registro universal de nacimientos hace varias décadas. Esta herramienta hace posible una cobertura universal que no deja a nadie atrás.

Los sistemas CRVS de Corea se componen de tres elementos:

- el Registro de relaciones familiares;
- el Registro de residentes (RR); y
- la Encuesta sobre cambios en la población

El sistema de Registro de relaciones familiares confirma los vínculos familiares entre las personas. Se refiere a actividades para verificar y registrar eventos vitales tales como nacimiento, deceso, matrimonio, divorcio y adopción.

La *Ley de Registro de Residentes* y el Reglamento de la Encuesta sobre Cambios en la Población sujeto la *Ley de Estadísticas* fueron legislados en 1962.

- RR es un sistema de identificación nacional que tiene como objetivo confirmar el estado residencial de las personas y la migración de la población, mediante el registro de residentes que viven en un lugar determinado durante más de un mes.
- El Reglamento de la Encuesta sobre Cambios en la Población es el principal instrumento para compilar los cambios mensuales de la población. Después del fin de la Guerra de Corea en 1953, Corea del Sur enfrentó una necesidad política urgente de controlar la inestabilidad social causada por las amenazas e infiltraciones de Corea del Norte. Además, el gobierno necesitaba gestionar la migración masiva de la fuerza laboral: el lanzamiento de los Planes Quinquenales de Desarrollo Económico consecutivos significaba que los trabajadores se mudaban de las zonas agrícolas rurales a las zonas industriales urbanas.

La Encuesta sobre Cambios de la Población es una encuesta estadística nacional. Todos los meses, recopila datos sobre nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios, provenientes del sistema de Registro de relaciones familiares, donde los ciudadanos deben informar los cambios individuales.

Desde su inicio, los sistemas CRVS han seguido evolucionando a través de transformaciones institucionales y tecnológicas. Estos sistemas CRVS son administrados por tres autoridades. Están sujetos a diferentes leyes, pero sus operaciones están estrechamente relacionadas. La información sobre eventos vitales se comparte en tiempo real a través de redes gubernamentales exclusivas. La Figura 4.1 muestra el proceso de registro de nacimientos, el cual

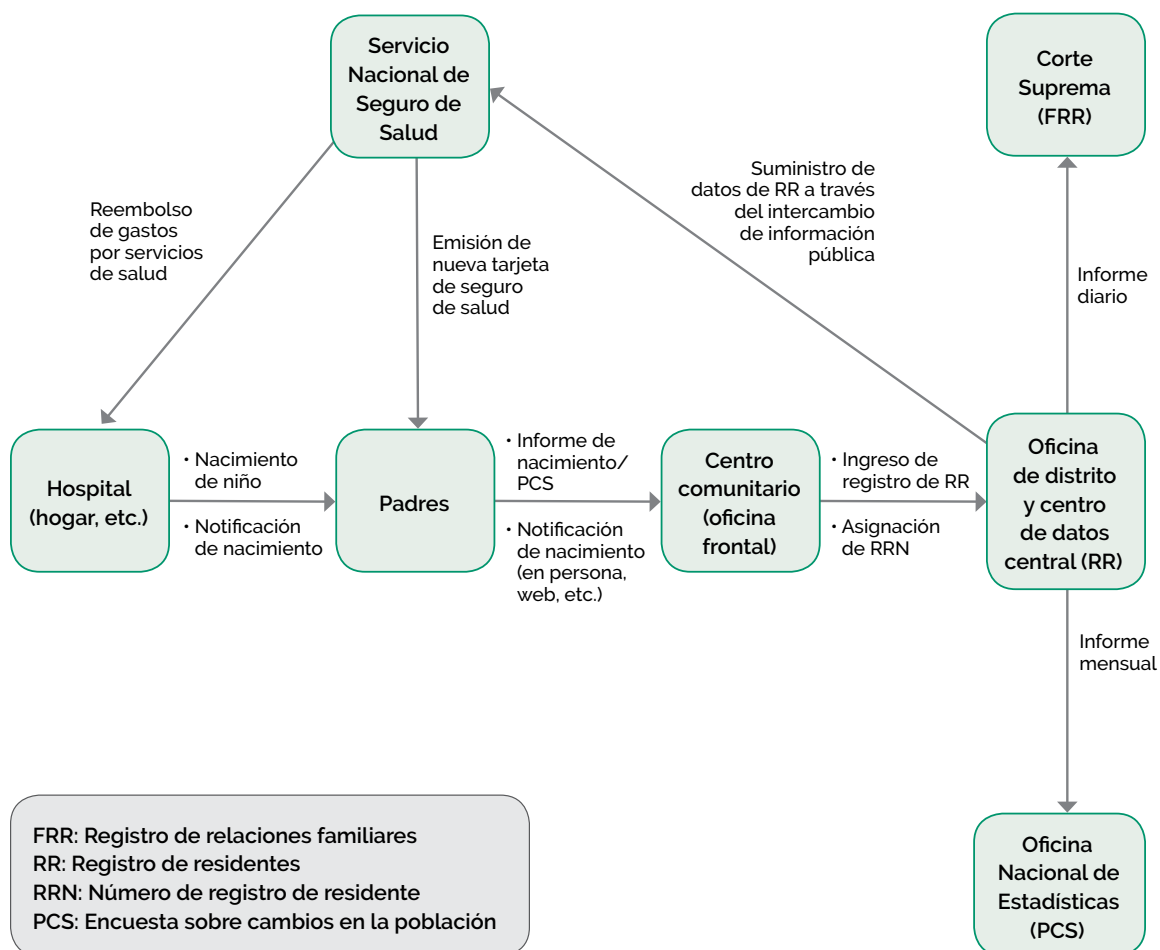
- crea información sobre el Registro de relaciones familiares, el Registro de residentes y la Encuesta sobre cambios en la población en el mismo centro de servicio comunitario del gobierno local;

- brinda servicios médicos a una madre y su bebé recién nacido; y
- hace que los gastos médicos de la institución de salud sean reembolsados por el Servicio Nacional de Seguro de Salud.

Los padres deben registrar a su hijo dentro de los 30 días posteriores al nacimiento, con un certificado de nacimiento vivo o una notificación de nacimiento emitida por un médico en el centro de servicio comunitario que corresponda a la dirección de nacimiento (la dirección actual de los padres). Cuando se ingresa un informe de nacimiento en el sistema de Registro de Relación Familiar, el bebé recibe un Número de Registro de Residente (RRN) único y permanente, y será registrado como un miembro del hogar de los padres, en las bases de datos regionales del Registro de Relación Familiar y RR. La información se transmite a través de plataformas gubernamentales exclusivas y se respalda en las bases de datos nacionales de la Corte Suprema, el Ministerio del Interior y Seguridad y la Oficina Nacional de Estadísticas. El Ministerio administra el GOV24 (actualizado del Minwon24), un portal web a nivel nacional para servicios civiles integrados relacionados con información del RR. Otros eventos vitales, tales como decesos, matrimonio y divorcio, se procesan de manera similar. Una vez que a una persona se le asigna el RRN, este será el número de identificación único de la persona de por vida.

Figura 4.1:
Proceso de
registro de
nacimientos.

Fuente: Figura
revisada del Banco
Mundial et al.
(2016), pág. 8)



El gobierno opera el sistema de registro para extranjeros que tienen la intención de permanecer en el país por más de 90 días a partir de la fecha de entrada, de acuerdo con la *Ley de Inmigración*. El Servicio de Inmigración Regional emite un Certificado de Registro de Extranjero con un Número de Registro de Extranjero de 13 dígitos para el extranjero que solicita el registro. El Servicio de Registro de Extranjeros es procesado a través del servicio electrónico integrado del gobierno.¹ Un extranjero con estado de permanencia otorgado como una persona empleada es elegible para el Servicio Nacional de Seguro de Salud y otros programas sociales, utilizando su Número y Certificado de Registro de Extranjero.

4.2 Identificación para protección social

4.2.1 Cambiando los propósitos del sistema de registro de residentes

Desde 1962, el propósito principal del sistema de Registro de Residentes (RR) ha cambiado de manera flexible para satisfacer las necesidades de las políticas. El propósito original del sistema de RR en la década de los 60 era controlar la seguridad social y monitorear la migración de las poblaciones rurales y agrícolas a las zonas urbanas e industriales.

En la década de los 80, la función principal del sistema de RR cambió: el objetivo ahora era administrar eficientemente los asuntos del RR que eran fundamentales para otras tareas administrativas. En 1987, el gobierno lanzaron bases de datos de prioridad nacional tales como el RR, bienes raíces, automóviles y finanzas para racionalizar y automatizar los procesos administrativos vinculantes. Por ejemplo, el desarrollo de bases de datos nacionales permitió facilitar las transacciones de bancos comerciales con clientes con sus nombres reales, y registrar bienes inmuebles con el nombre real del titular. Esto ayuda a prevenir delitos financieros y a mejorar la transparencia administrativa.

En la década de los años 2000, el gobierno alcanzó proporcionar servicios personalizados a los residentes en cualquier momento, en cualquier lugar, a través de los sistemas de gobierno electrónico. La información del RR vinculada a los programas de bienestar social es esencial cuando se trata de identificar rápidamente a los residentes necesitados en puntos ciegos de bienestar y así brindarles los servicios adecuados. El propósito de la *Ley de Registro de Residentes* (Artículo 1) cambió de "gestionar los asuntos administrativos de manera adecuada y simple" en 1968 a "promover la conveniencia en la vida de los residentes y gestionar adecuadamente los asuntos administrativos" en 1997.

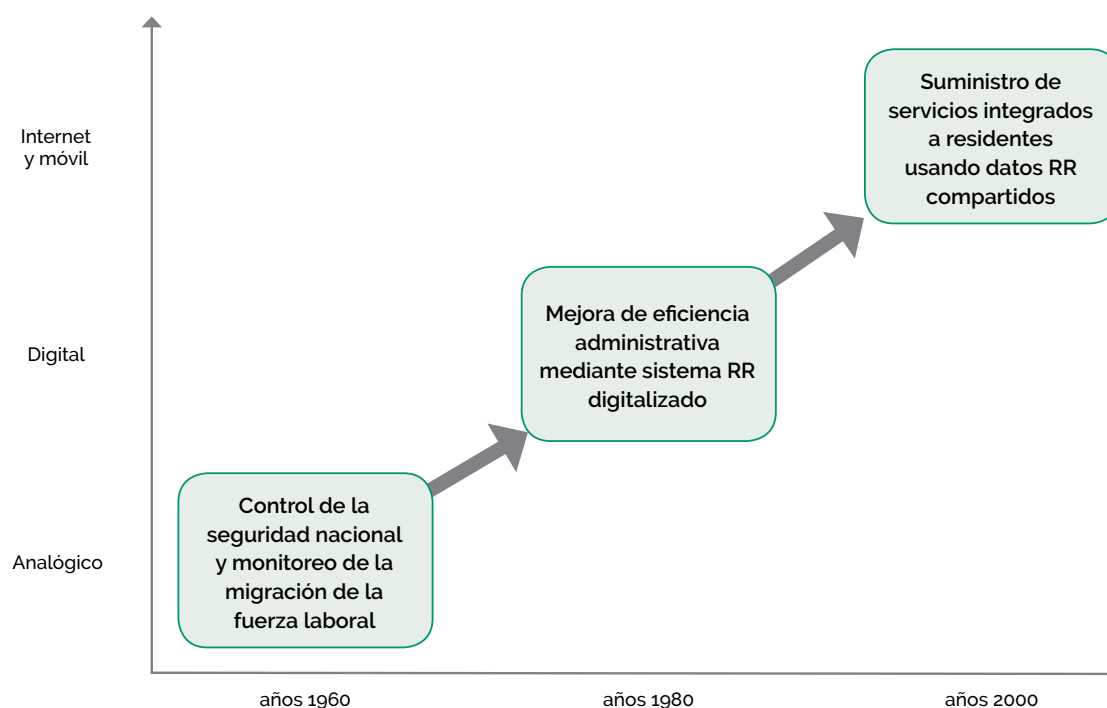
La Figura 4.2 muestra los cambios en los propósitos de la política del sistema de RR. El objetivo principal ha pasado de ser el de controlar la seguridad nacional y monitorear la migración de la fuerza laboral rural en la década de los 60 a hacer que la administración del gobierno sea más eficiente mediante la creación de bases de datos nacionales clave en la década de los 80. Cuando el gobierno comenzó a desarrollar sistemas de administración electrónica a nivel nacional en la década de los años 2000, la información del RR se convirtió

1 Hi Korea. Servicio de gobierno electrónico para extranjeros. hikorea.go.kr

en el principal atributo de intercambio entre las instituciones para que pudieran proporcionar servicios integrados basados en Internet. El sistema de RR ahora es una herramienta principal para proporcionar diversos servicios de bienestar social a los ciudadanos de una manera fluida.

Figura 4.2:
Propósitos
cambiantes
del sistema
de Registro de
Residentes.

Fuente: autor



4.2.2 Protección del ciclo de vida desde la cuna hasta la tumba

Una vez que se registra un nuevo nacimiento y se le proporciona a la persona un Número de registro de residente (RRN) en el Registro de residentes, él o ella recibe varios servicios públicos utilizando información del RR durante todo el ciclo de vida, desde la infancia hasta los años de la tercera edad. El gobierno local paga varios subsidios para el parto y beneficios de cuidado infantil. El sistema GOV24 brinda a las personas un acceso conveniente a servicios únicos para todos los nacimientos. He aquí hay algunos ejemplos de actividades administrativas y servicios públicos vinculados al sistema de RR a saber:

- Recién nacidos: RRN, subsidios de nacimiento y beneficios;
- Niños: avisos de vacunación para bebés, apoyo en costos de cuidado de niños, aviso de inscripción a la escuela primaria (7 años);
- Adolescentes: Aviso de inscripción en la escuela intermedia y secundaria (13 años), tarjeta de identificación nacional (mayores de 17 años);
- Jóvenes: permiso para votar en las elecciones (mayores de 19 años), apertura de cuentas bancarias y suscripción a teléfonos móviles, transmisión de registros de escuelas secundarias a universidades;

- Adultos: empleo (seguro de salud, pensión, seguro de empleo, etc.), notificación de impuestos adeudados, arrendamiento de viviendas para los pobres; y
- Tercera edad: pago de pensión nacional, servicio de atención médica, pase de tránsito gratuito.

Los padres con niños en edad preescolar reciben avisos sobre estos servicios del gobierno local que tiene jurisdicción sobre sus datos de RR. Los padres de niños en edad escolar (primaria y secundaria) reciben estos avisos de la oficina de educación local. Los adultos (de 20 años en adelante) los reciben directamente del gobierno local.

Los servicios del ciclo de vida finalizan cuando

- se registra un fallecimiento en el sistema de Registro de Relaciones Familiares del centro comunitario pertinente; o
- un cohabitador o cuidador informa la defunción dentro de un mes después de enterarse de ello, utilizando la notificación de muerte de un médico o un certificado de examen post mortem.

El gobierno local debe hacer la adición, corrección y eliminación relevantes en los registros de RR después de recibir un informe de la muerte de un residente a través del sistema de Registro de Relación Familiar. La información sobre la muerte se envía en línea a todas las agencias relevantes, tales como la agencia a cargo de la herencia, el seguro social, las transacciones comerciales, etc.

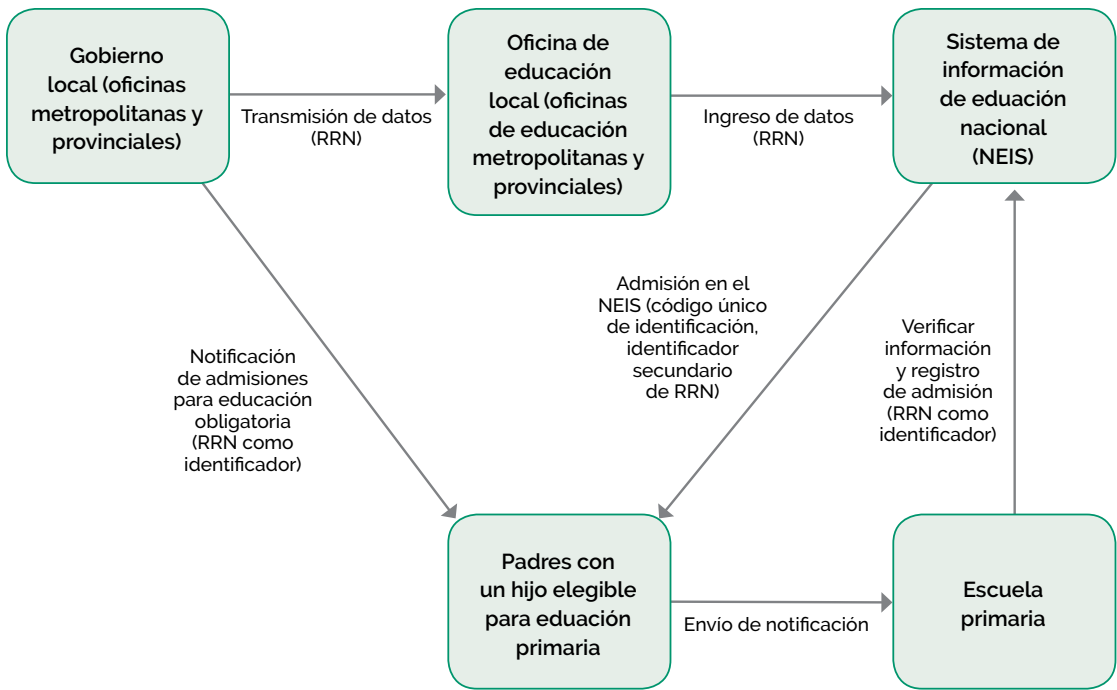
4.2.3 Educación

Bajo el sistema de educación obligatoria de las escuelas primarias y secundarias, el gobierno local envía los datos de ingreso a la escuela primaria en la región al Sistema Nacional de Información sobre Educación (NEIS) de la Oficina de Educación Local. También envía notificaciones de admisión por correo y otros canales de comunicación a los padres con hijos a la edad de 7 años. La Figura 4.3 muestra el papel de los RRN de los estudiantes en los procesos de educación primaria y secundaria a través del NEIS. La información del RR es necesaria para que los estudiantes universitarios soliciten subvenciones, becas y programas de préstamos que son administrados por el gobierno.

Los padres deben enviar la notificación de admisión que reciben del gobierno local a la escuela a la que ingresarán sus hijos. La escuela verifica la información de admisión e inscripción almacenada en el NEIS. El RRN del niño es un identificador digital para todas las actividades y procesos relacionados con el NEIS. Los padres pueden acceder a la página de inicio del NEIS y solicitar información sobre sus hijos. El NEIS proporciona a los padres información sobre educación física, comidas escolares y nutrición, chequeos médicos y vacunación. También proporciona calificaciones académicas y registros de estudiantes de secundaria a universidades que necesitan evaluar su admisión.

Figura 4.3:
El sistema
de RRN y la
educación
primaria y
media.

Fuente: autor



4.2.4 Servicios de seguridad social

El gobierno coreano tiene tres tipos de servicios de seguridad social, incluidos cuatro tipos de seguro social, asistencia pública y otros programas de seguridad social. Con el rápido crecimiento económico desde la década de los 60, los gobiernos central y locales han introducido varios programas de bienestar (ver Tabla 4.1).

Tabla 4.1:
Sistema de
seguridad social
de Corea.

Fuente: Servicio
Nacional
de Seguro
de Salud.²

Categoría	Sistema
Seguro social	<ul style="list-style-type: none">• Seguro de salud, seguro de cuidados a largo plazo para personas mayores• Pensión nacional• Seguro de desempleo• Seguro de indemnización por accidentes laborales
Asistencia pública	<ul style="list-style-type: none">• Sistema de seguridad de vida básica• Beneficios médicos
Seguridad social	<ul style="list-style-type: none">• Bienestar de los ancianos• Bienestar de los discapacitados• Bienestar de menores y mujeres• Asistencia médica y psicosocial

Todo ciudadano que trabaje no menos de 15 horas a la semana en un lugar de trabajo con más de un empleado debe registrarse en cuatro tipos obligatorios de seguro social para obtener

- tratamiento médico a través del Servicio Nacional de Seguro de Salud;
- ingresos después de la jubilación provenientes del Servicio Nacional de Pensiones;
- tratamiento médico e ingresos para trabajadores que han tenido accidentes industriales; y
- oportunidades de reemplazo después del despido provenientes del Servicio de Compensación y Bienestar de los Trabajadores de Corea.

Un empleado está asegurado desde el primer día de trabajo. El empleador debe reportar la información de empleo del trabajador a las instituciones pertinentes a través de sistemas de información dentro de 14 días.

El Servicio Nacional de Pensiones es un programa de seguro social que garantiza una fuente estable de ingresos de por vida para los adultos mayores y jubilados cuando alcanzan la edad elegible. (Deben haber cumplido su pago de contribución de 10 años después de inscribirse en el Servicio Nacional de Pensiones entre las edades de 18 y 60 años). El Seguro de compensación de accidentes industriales compensa el accidente industrial de un trabajador y promueve su rehabilitación y retorno a la sociedad. Según este programa, las personas que no pueden trabajar debido a un accidente o enfermedad industrial son elegibles para recibir asistencia del gobierno durante el tiempo que la necesiten. Para evitar el desempleo y facilitar el empleo, el gobierno proporciona un seguro de empleo que aumenta el desarrollo de habilidades vocacionales del trabajador, fortalece la orientación ocupacional, estabiliza su vida y promueve la búsqueda de empleo, al proporcionar los beneficios que los trabajadores desempleados necesitan.

Los cuatro sistemas de seguridad social obligatorios tienen un portal único: el Sistema de Información de Seguridad Social. Comparte recursos de información entre los sistemas operados por tres organizaciones de seguridad social: – el Servicio Nacional de Seguro de Salud, el Servicio Nacional de Pensiones y el Servicio de Compensación y Bienestar de los Trabajadores de Corea – y mejora los servicios de seguridad social para los clientes.³ Los servicios que brinda el Sistema de Información del Seguro Social incluyen

- presentación electrónica de una solicitud o formulario de reclamo;
- consulta de registro en el portal web común;
- recepción única de formularios comunes en línea que un trabajador utiliza para declarar que tiene derecho a beneficios; e
- intercambio de información a través de los sistemas de bases de datos que se usan comúnmente en los cuatro sistemas de seguros.

Los RRN de las personas aseguradas ofrecen datos clave para los cuatro servicios de seguro social. Los servicios comparten información común y procesan los negocios de los clientes.

3 Sistema de Información del Seguro Social (SSiS). 2016. 4insure.or.kr/ins4/ptl/Main.do

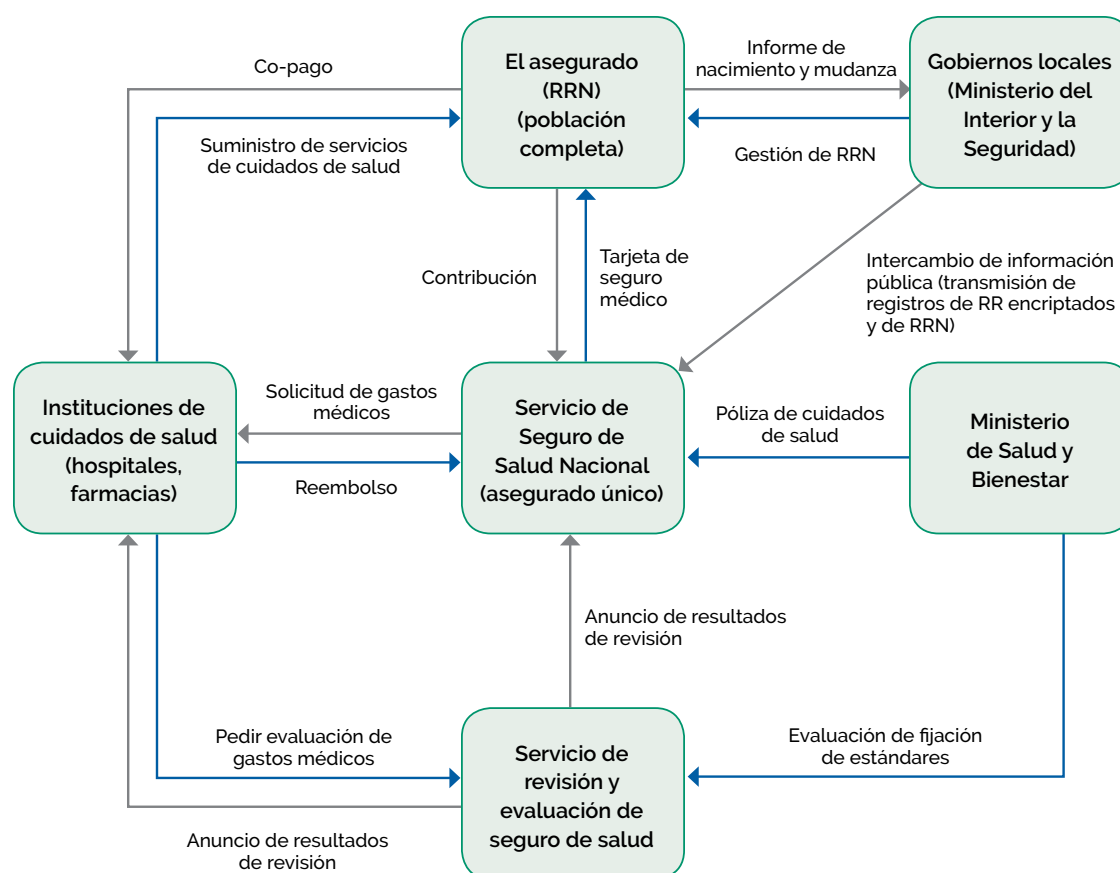
4.2.5 Seguro de salud

El Seguro Nacional de Salud ofrece cobertura universal para toda la población. Los titulares de pólizas de salud (asegurados empleados y asegurados por cuenta propia) o sus dependientes son elegibles para el Seguro Nacional de Salud. Toda persona tiene derecho a recibir los beneficios del seguro de salud y tiene el deber de pagar contribuciones.

Todos los miembros de la población, asegurados por empleados, asegurados por cuenta propia y sus dependientes, tienen su propio RRN único. Este RRN se utiliza para certificar la identidad de la persona en cada proceso del servicio de seguro de salud entre el asegurado, el Servicio Nacional de Seguro de Salud, el Servicio de Revisión y Evaluación de Seguro de Salud y las instituciones de atención médica, tales como hospitales y farmacias (ver Figura 4.4). Todos los titulares de pólizas de seguro de salud deben pagar las primas de seguro al Servicio Nacional de Seguro de Salud y pagar su parte del pago del seguro como co-seguro al proveedor del servicio médico.

Figura 4.4:
Gobernanza
del Sistema
Nacional de
Seguro de
Salud.

Fuente: Programa
NHI. 2010. Servicio
Nacional de
Seguro de Salud.
nhis.or.kr/static/html/wbd/g/a/wbdgao401.html



Como asegurador único, el Servicio Nacional de Seguro de Salud se asegura de que los asegurados y sus dependientes sean elegibles para los beneficios. También impone y recauda todas las primas de seguro y gestiona los pagos del seguro a los proveedores de servicios médicos. El gobierno local proporciona los datos actualizados sobre los registros de RR encriptados y los RRN de los asegurados al Servicio Nacional de Seguro de Salud a través del Centro de Intercambio de Información Pública. El Servicio Nacional de Seguro de Salud envía una nueva tarjeta de seguro médico al titular de la póliza de seguro tan pronto como recibe información sobre el RRN y registro del RR de un bebé recién nacido, a través del Centro de Intercambio de Información Pública. El Servicio Nacional de Seguro de Salud también realiza los pagos del seguro después de que el Servicio de Revisión y Evaluación del Seguro de Salud revisa y evalúa los costos adecuados. El Servicio de Revisión y Evaluación del Seguro de Salud determina los costos del servicio de atención médica y evalúa si los costos son adecuados según los estándares establecidos por el Ministerio de Salud y Bienestar. Alrededor de 90.000 instituciones de atención médica en todo el país brindan servicios a los pacientes después de verificar sus RRN, luego solicitan al Servicio Nacional de Seguro de Salud que pague los gastos médicos.

El Servicio Nacional de Seguros de Salud y el Servicio de Revisión y Evaluación de Seguros de Salud utilizan datos del RR para confirmar la identidad del asegurado, entregar avisos y solicitar servicios de salud. Sin embargo, la información sobre el RRN individual de la persona asegurada no se envía al Ministerio de Salud y Bienestar. El Ministerio utiliza solo datos agregados para crear políticas de salud.

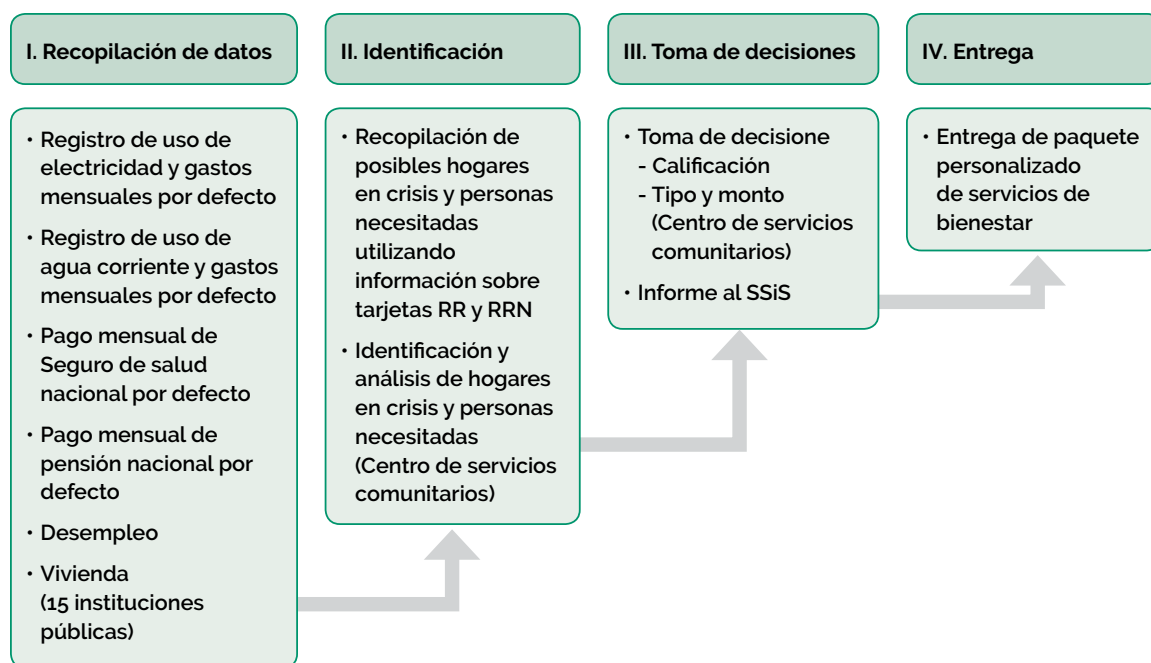
4.2.6 Asistencia pública y seguridad social

Una serie de casos de suicidio familiar en la década de los años 2010, donde los miembros de la familia estaban muy angustiados debido a la pobreza y otras dificultades, causaron gran preocupación pública. La gente instó al gobierno a crear medidas para abordar los puntos ciegos de bienestar social en todo el país.

La primera medida fue lanzar el monitor de emergencias e identificar hogares en crisis en puntos ciegos entre múltiples programas de bienestar social. El gobierno analizó alrededor de 27 tipos de datos en poder de 15 instituciones públicas a cargo de la electricidad, los recursos hídricos, el gas natural licuado, las catástrofes, la vivienda y más. Los funcionarios y trabajadores sociales del centro de servicio comunitario revisaron la lista de hogares, utilizando información sobre hogares que no han usado electricidad, agua corriente y gas natural licuado, y/o han incumplido los pagos mensuales de primas del seguro de salud y otros tipos de servicios sociales durante varios meses. Al utilizar el sistema de RR, los funcionarios y trabajadores sociales analizaron los datos recopilados e identificaron hogares en crisis. Luego, hicieron una revisión in situ y decidieron si el hogar calificaba para recibir apoyo, de qué tipo y en qué cantidad. Finalmente, los beneficiarios obtuvieron un paquete de servicios adaptados a sus necesidades. La Figura 4.5 muestra el proceso de identificación de puntos ciegos en el bienestar social y la prestación de servicios gubernamentales.

Figura 4.5:
Proceso de
identificación
de puntos
ciegos de
bienestar
social.

Fuente: autor



El gobierno utilizó el sistema de monitoreo de emergencias en hogares de bajos ingresos para identificar a cientos de miles de personas en puntos ciegos de bienestar social en invierno, y luego les brindó la asistencia que necesitaban, tal como calefacción, electricidad y ropa.

Tabla 4.2:
Personas
en puntos
ciegos de
bienestar social
que fueron
identificadas por
el sistema de
monitoreo.

Periodo (noviembre a febrero)	Personas identificadas en puntos ciegos de bienestar social, en miles	Personas asistidas por el gobierno, en miles
2016–2017	532,0	343,0 (64,5%)
2017–2018	599,0	357,0 (59,6%)
2018–2019	685,0	423,0 (61,8%)

Fuente: Resumen
de noticias,
Ministerio de Salud
y Bienestar, 12 de
abril de 2019.

En segundo lugar, para satisfacer las crecientes necesidades sociales desde la década de los años 2000, todos los niveles de gobierno lanzaron una serie de programas de bienestar social. Debido a que no estaban coordinados, hubo cierta superposición. En el 2016, los ministerios del gobierno central proporcionaron alrededor de 300 programas de asistencia social y 243 gobiernos autónomos locales ejecutaron otros 6000 programas.⁴ Esta situación instó al gobierno a cerrar las lagunas en los presupuestos de bienestar social debido a solicitudes duplicadas y destinatarios ilegales, por un lado, y a identificar los puntos ciegos de

4 Servicio de Información del Seguro Social (SSiS). 2018. República de Corea. *The Stepping Stone Brochure*. ssis.or.kr/eng/lay1/bbs/S6T33C35/F/22/list.do?sessionid=TQ7XFawofaN31qGi3jCnrs8sDVE4C1BSf3i1iMkA4xocVT3dycFIsq799wgajUfo.CAPP02_servlet_WWWEng2

bienestar social por el otro lado. El Servicio de Información de Seguridad Social informó que recuperó \$1,66 centenares de millones entre el 2014 y el 2017 al tomar medidas enérgicas contra los pagos de beneficios sociales ilegales y duplicados.⁵ El Servicio de Información de Seguridad Social proporciona información integrada a los gobiernos centrales y locales, instituciones de servicios sociales, centros de bienestar social, instituciones de salud y otros. Luego, apoya la implementación de políticas de bienestar social y políticas de bienestar personalizadas.⁶

4.3 Estructura y funciones del sistema de Registro de Residentes.

4.3.1 Componentes del sistema de Registro de Residentes

El sistema de Registro de Residentes (RR), en el que se basa el sistema de identificación anterior para la protección social, consta de tres elementos:

- el Registro de RR;
- el Número de RR de 13 dígitos (RRN); y
- la Tarjeta de RR (tarjeta de identificación nacional).

Cuando todos o algunos miembros de un hogar cambian su dirección, la persona obligada a informar la nueva dirección debe informarla al centro de servicio comunitario dentro de los 14 días posteriores a la mudanza. El informe de mudanza de un residente se considera su informe de mudanza para el servicio militar (notificación de reclutamiento y llamada), defensa civil, seguridad de vida básica nacional, seguro nacional de salud y el bienestar social de las personas discapacitadas, incluyendo el monitoreo de emergencias para asistencia social.

El gobierno local prepara, mantiene, administra y conserva el registro de RR para cada individuo y cada hogar junto con un libro de registro por hogar en las bases de datos del RR. Si bien la tarjeta de registro de RR individual contiene información sobre 11 elementos, tales como el nombre del jefe de familia y la relación con el individuo, las fechas de llegada y de salida, y el motivo de la mudanza, la tarjeta de registro de RR del hogar incluye ocho elementos, tales como el nombre del jefe de familia, el número del hogar y el conviviente. Las bases de datos se envían al sistema de base de datos central para una copia de seguridad permanente, que es realizada por el Ministerio del Interior y Seguridad.

El Número de Registro de Residente de 13 dígitos (RRN) es un número de registro único que el gobierno emite a un residente. El RRN contiene información sobre ciertas características físicas, tales como la fecha de nacimiento, el género y la región de nacimiento o de registro.

5 Servicio de Información del Seguro Social (SSiS). República de Corea. Gran rendimiento. ssis.or.kr/eng/lay1/S6T1066C1067/contents.do

6 Servicio de Información del Seguro Social (SSiS). República de Corea. ssis.or.kr/eng/index.do

Tiene funciones de descripción, verificación y autenticación para validar la identidad de una persona, porque no hay dos personas que tengan el mismo RRN.⁷ El RRN es válido de por vida; solo se puede cambiar en casos excepcionales.

Al igual que con la tarjeta de identidad nacional, la tarjeta de RR verifica que una persona sea un residente registrado en un área específica del gobierno local. El gobierno local emite una tarjeta de RR para cada persona en el área que tenga al menos 17 años de edad. Contiene el nombre de la persona, el RRN, la dirección, una foto de identificación y la huella digital del pulgar derecho. Proporcionar información sobre el tipo de sangre es opcional. Cuando un residente solicita la tarjeta de RR, se recogen 10 huellas digitales y se almacenan en las bases de datos del Servicio Nacional de Policía. Algunas organizaciones no gubernamentales se opusieron a la recolección de 10 huellas digitales, que podrían infringir los derechos humanos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional dictaminó que "la huella digital es una bioinformación neutral que no representa características personales, ya que no puede utilizarse para determinar y juzgar la personalidad, los atributos físicos o el estado socioeconómico de un individuo" y, por lo tanto, "la recopilación de diez huellas digitales solo para investigación criminal no infringe el derecho de autodeterminación de una persona con respecto a la protección de su información personal."⁸

Las agencias públicas, las organizaciones sociales y las entidades comerciales usan la tarjeta de RR para verificar la identidad de una persona cuando reciben una petición civil, emiten un certificado para reconocer la calificación de una persona o verifican la identidad de una persona por cualquier otro motivo. Al arrestar a un criminal o realizar su deber judicial, cualquier oficial de policía puede exigir que una persona muestre su tarjeta de RR si es necesario, para verificar su identidad o lugar de residencia. Para mayor comodidad, se recomienda que los residentes lleven consigo su tarjeta de RR. Si una persona pierde la tarjeta de RR, es posible que se filtre su RRN y otra información confidencial. Por lo contrario, las instrucciones en la Tarjeta del Seguro Social en los Estados Unidos, por ejemplo, dicen «no lleve esta tarjeta con usted» y «guárdela en un lugar seguro.»

4.3.2 Sistema de registro de residentes y gobierno electrónico

Desde la década de los años 2010, Corea del Sur es conocida por mantener su vanguardia en cuanto a servicios del gobierno electrónico, según la Encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas. El gobierno coreano desarrolló sistemas de información en cuatro pasos:

- Primero, el gobierno dejó que los ministerios y agencias introdujeran sus propios sistemas informáticos dentro de su jurisdicción desde finales de los años sesenta hasta principios de los ochenta. Esto condujo a numerosas "islas de automatización", que limitaron la colaboración horizontal y el intercambio de información.

7 Song, Hee Joon et al. 2007. Estudio sobre el desarrollo de los sistemas de registro de residentes (versión coreana), Informe de investigación, Ministerio del Interior y Seguridad, pág. 54

8 Tribunal Constitucional, 26 de mayo de 2005 y 28 de mayo de 2015.

- Segundo, el gobierno comenzó a lanzar el primer Proyecto del Sistema Nacional de Información Básica en 1987. Su objetivo era desarrollar seis bases de datos prioritarias para la administración pública: RR, bienes raíces, automóviles, empleo, estadísticas y la Encuesta de Cambios en la Población a principios de la década de los noventa. A medida que las redes de banda ancha de alta velocidad estuvieron disponibles, el gobierno lanzó tareas del CRVS automatizado, vinculadas a todos los niveles de gobierno.
- En tercer lugar, el gobierno inició proyectos clave de gobierno electrónico que brindaban servicios de oficina en línea a principios de la década de los años 2000. Minwon24, actualizado a GOV24⁹ en el 2017, se creó como un portal para todo el gobierno, que brindara servicios en línea, incluyendo alrededor de 5,300 tipos de guías, 3,000 tipos de aplicaciones y 1,000 tipos de emisiones a través de sistemas públicos de intercambio de información que estaban vinculados a los sitios web de las instituciones públicas. Además, el gobierno desarrolló los sistemas de información del Seguro Nacional de Salud y Seguridad Social desde la década de los años 2000.

El Centro de Intercambio de Información Pública es el resultado del enfoque integral del gobierno electrónico. Las agencias propietarias y que usan datos comparten datos públicos legalmente designados en un formato cifrado a través del Centro de Intercambio de Información Pública. En este caso, un controlador de información personal tiene el deber de mantener los RRN de manera segura, utilizando encriptación para que no se pierdan, roben, divulguen, falsifiquen ni alteren. La Figura 6 muestra un aumento rápido en el uso por parte de los residentes del Centro de Intercambio de Información Pública para sus aplicaciones civiles durante 10 años. En el 2018, el Centro de Intercambio de Información Pública (726 millones) se utilizó alrededor de 12 veces más que en el 2009 (61 millones). El Registro de RR, el Registro de Relaciones Familiares,¹⁰ el registro de edificios y viviendas, el registro de tierras y los impuestos locales se clasifican como los cinco primeros entre los 166 tipos de información que se comparte entre 35 agencias propietarias de datos y 744 agencias que usan datos.¹¹ Un aumento en el uso del Centro de Intercambio de Información Pública significa que se necesitan menos documentos en papel para verificar que un solicitante es elegible al verificar su información residencial, familiar y financiera (Figura 4.6). Cuando una agencia usuaria comparte información administrativa que contiene información personal a través del Centro de Intercambio de Información Pública, debe obtener el consentimiento previo del solicitante para que este conozca el propósito, el objeto y el alcance de compartir su información. Si un solicitante no da su consentimiento para que la agencia de servicios use el Centro de Intercambio de Información Pública, debe presentar, en persona, los documentos en papel relevantes a la

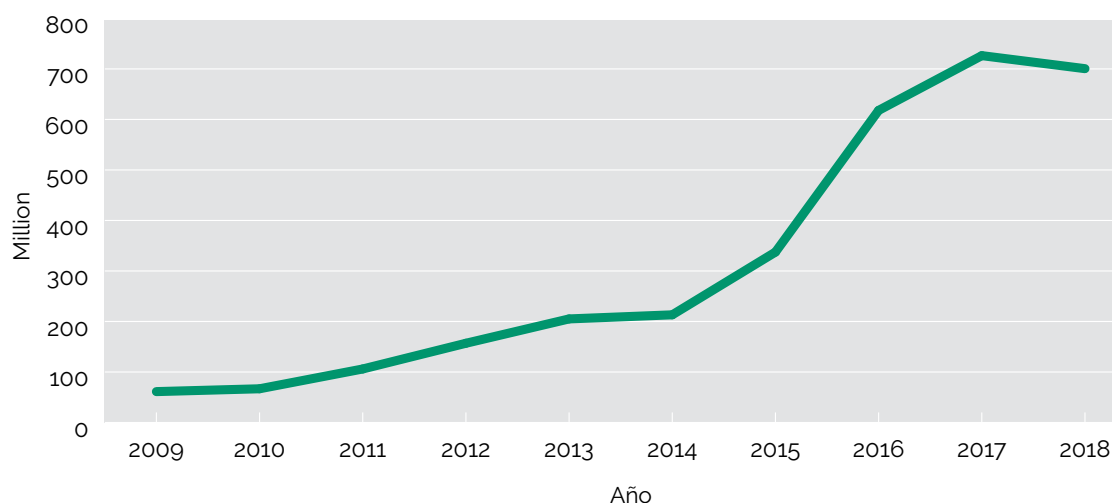
9 GOV24. Portal oficial del gobierno coreano. gov.kr

10 La Corte Suprema proporciona una guía en línea para el Registro de Relaciones Familiares a través del portal GOV24, y emite certificados de Registro de Relaciones Familiares en línea a través del sistema electrónico de Registro de Relaciones Familiares, no a través del Centro de Intercambio de Información Pública, para separar los poderes legislativo, administrativo y judicial. efamily.scourt.go.kr

11 Sistema de Intercambio de Información Pública. share.go.kr/main_www_2018.jsp

agencia, lo cual es una pérdida de tiempo y dinero. Todos los ciudadanos tienen derecho a solicitar acceso a los registros de la agencia que los usa y a conocer el propósito, el objeto, el alcance y el momento por el cual se comparte su información personal a través del Centro de Intercambio de Información Pública, para así evitar fugas de datos y abuso por parte de agencias irrelevantes.

Figura 4.6:
Cambios
anuales
de casos
utilizando el
sistema del
Centro de
Intercambio
de Información
Pública.
(Unidad: casos
de uso)



Fuente:

[www.index.go.kr/
potal/main/
EachDtlPageDetail.
do?idx_cd=1025](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1025)

- Finalmente, el gobierno reconoce los entornos de gobierno electrónico que cambian rápidamente, como la inteligencia artificial, el Internet de las Cosas (IoT), la computación en la nube, los grandes datos, las redes 5G, etc. El gobierno planea usar estas tecnologías de hiperconexión para proporcionar servicios personalizados a los residentes y reducir los puntos ciegos de bienestar social.

Para evitar el abuso de los RRN y otra información personal por parte de las instituciones públicas, las agencias usuarias deben obtener el consentimiento previo del propietario del RRN para que él o ella sepan el motivo por el que su información es compartida. Además, cualquier persona tiene derecho a solicitar acceso a la información de la agencia del usuario, el motivo por el cual se comparte el RRN y cuándo se comparte la información.

4.3.3 El RRN como información personal sensible

El RRN está clasificado como información personal sensible. Es información de identificación personal cuyo uso está estrictamente limitado por las leyes relativas al sistema de RR. Sin embargo, el RRN fue una herramienta conveniente para la identificación digital en la década de los años 2000, a medida que el gobierno electrónico y el comercio electrónico en la sociedad se expandieron rápidamente. La Figura 4.7 muestra un patrón contrastante del uso primario del RRN entre los sectores público y privado. Si bien el uso más frecuente en el sector público es cumplir con los deberes legales (62,8 por ciento), la identificación personal (57,5 por ciento) es el uso más frecuente en el sector privado.

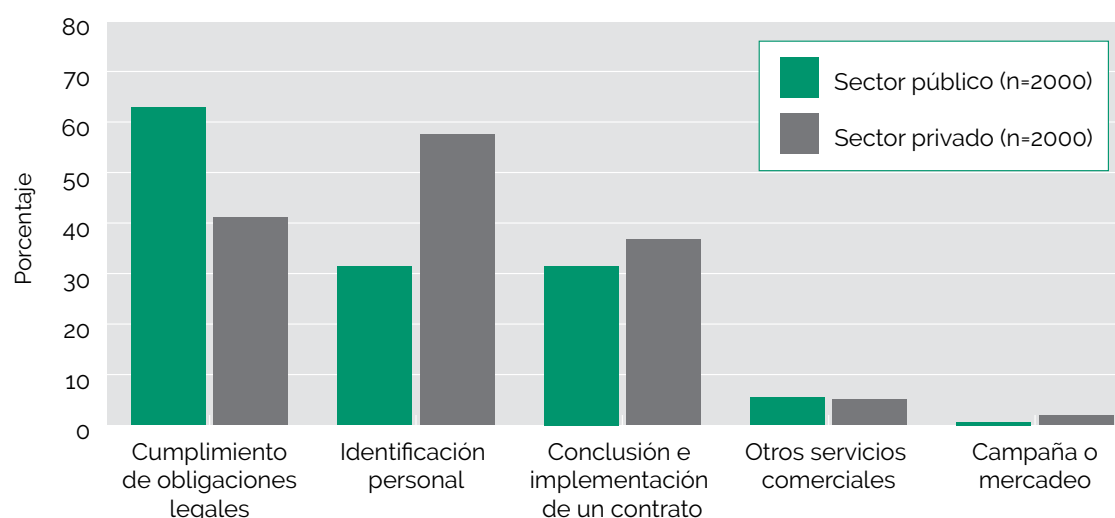


Figura 4.7: Usos del RRN en los sectores público y privado (porcentaje).

Fuente: Comisión para la Protección de la Información Personal, 2014.

Un RRN contiene información que describe las características biológicas de una persona, tales como la edad y el género. Se utiliza para verificar su identidad combinando un nombre único y una dirección especificada. Proporciona la función de autenticación de la persona que verifica su identidad única y exclusiva en línea. Debido a las funciones del RRN, la recopilación y el uso ilegales o inadecuados del RRN que no estaban bajo la estricta regulación del gobierno causaron frecuentes fraudes y delitos financieros, lo que generó serias preocupaciones entre el público. El gobierno revisó todas las leyes que contenían información relacionada con el RRN en la década de los años 2010 de manera tal de restringir el uso del RRN y fortalecer la protección de la información personal en los sectores público y privado.

Primero, la *Ley de Protección de la Información Personal* introdujo un nuevo Artículo 24-2 para limitar estrictamente el procesamiento de los RRN. Un controlador de información personal no debe procesar ningún RRN, excepto en cualquiera de los siguientes casos: (1) donde cualquier Ley y Decreto Presidencial requiera o permita el procesamiento del RRN de manera concreta; o (2) donde se considere explícitamente necesario para proteger del peligro inminente, la vida, el cuerpo y la propiedad de un interesado o un tercero.

En segundo lugar, aunque el RRN solía ser válido de por vida, la Ley de RR recientemente revisada (Artículos 7-4 y 7-5) ahora permite al gobierno local cambiar rápidamente el RRN del solicitante, a través del examen y la resolución del Comité para el Cambio de RRN: cuando recibe la solicitud de una persona que sufre o es probable que sufra algún peligro o daño en su seguridad, la salud o la propiedad debido a la revelación de su RRN. Se autorizó a alrededor de 1.100 personas de las 1.770 que solicitaron el cambio de sus RRN debido a phishing de voz, robo y abuso de RRN, daños a la seguridad o daños a la propiedad durante los últimos tres años.¹²

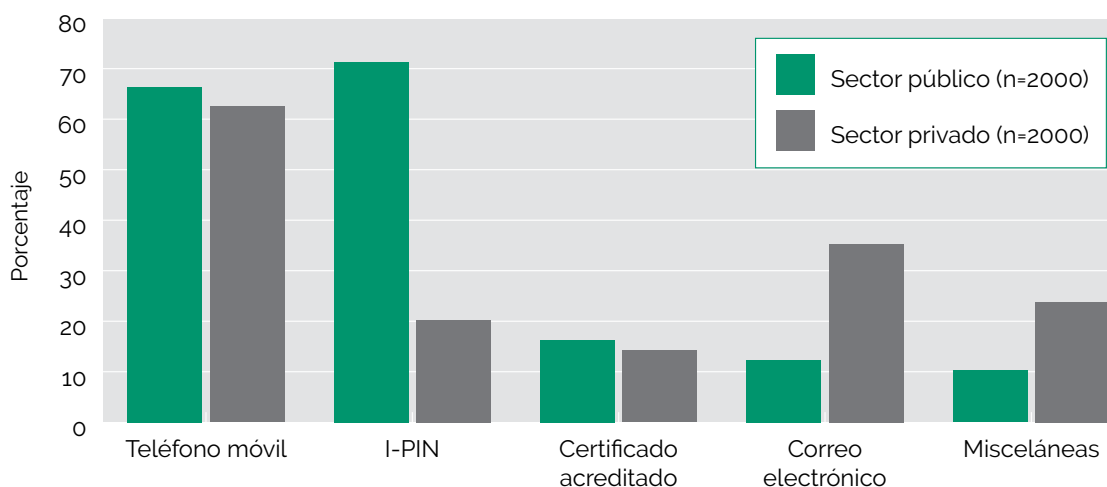
En tercer lugar, la *Ley de Promoción de la Utilización de la Red de Información y Comunicaciones y Protección de la Información* establece que, excepto en los siguientes casos, un proveedor de servicios de información y comunicaciones no tiene permitido recopilar y usar los RRN de los usuarios:

1. donde el proveedor ha sido designado como la agencia de servicio de identificación;
2. donde la recopilación y el uso de los RRN de los usuarios están autorizados por los estatutos; y
3. donde la Comisión de Comunicaciones de Corea hace un anuncio público para el proveedor de servicios de información y comunicaciones que inevitablemente recolecta y utiliza los RRN de los usuarios para sus fines comerciales.

Incluso cuando se autoriza la recopilación o el uso del RRN de los usuarios, se debe proporcionar un método de identificación alternativo. El sector privado utiliza los siguientes elementos como métodos preferido de autenticación: número de teléfono móvil (62,5 por ciento), dirección de correo electrónico (35,3 por ciento) y certificación digital (I-PIN) (20,2 por ciento). El sector público utiliza el I-PIN (71,3 por ciento), el número de teléfono móvil (66,4 por ciento) y el certificado acreditado (16,3 por ciento).¹³ Ver la Figura 4.8.

Figura 4.8:
Métodos
alternativos de
autenticación
digital
(porcentaje).

Fuente: Comisión
para la Protección
de la Información
Personal, 2019



13 Comité para la Protección de la Información Personal. 2019. 2018 Informe de la Encuesta sobre la Protección de la Información Personal, p. 43. www.pipc.go.kr/cmt/main/english.do

4.4 Implicaciones políticas

4.4.1 Sistema de Registro de Residentes con cobertura universal.

El Registro de Residentes (RR) de Corea es un sistema de identificación nacional. Ofrece un registro universal, continuo, permanente y obligatorio de eventos vitales de toda la población. Si bien la estructura básica del RR y los procesos de trabajo entre las agencias permanecen casi sin cambios, su objetivo principal se ha transformado para satisfacer las necesidades administrativas y sociales: desde el control y monitoreo de las residencias y la migración de la fuerza laboral, hasta la seguridad nacional en la década de los sesenta; a la búsqueda de la eficiencia en la administración del RR en la década de los ochenta; hasta proporcionar servicios integrados de salud y bienestar social a los residentes en la década de los años 2000. Como un número único para cada persona, el número de registro de residente (RRN) es válido de por vida y solo se puede cambiar en casos excepcionales, como se establece en las leyes relacionadas.

Con la *Ley de Gobierno Electrónico*, el gobierno adoptó los principios de gobierno electrónico que cada agencia administrativa debe observar:

- digitalizar los servicios públicos y hacer que el proceso sea más conveniente para los ciudadanos;
- asegurar que los sistemas de información sean seguros y confiables;
- proteger la información personal y la privacidad;
- compartir información administrativa; y
- prevenir la duplicación de inversiones y mejorar la interoperabilidad.

Los sistemas de gobierno electrónico a nivel nacional facilitan que las agencias públicas utilicen el RRN como un atributo clave de autenticación digital para compartir información entre las agencias. Esto permite al gobierno reducir la duplicación y el papeleo innecesario. Centenares de agencias propietarias y que usan datos comparten datos públicos legalmente designados, tales como el RRN, en un formato cifrado a través del Centro de Intercambio de Información Pública. Esto les ayuda a proporcionar servicios integrados a los residentes.

4.4.2 Herramienta de identificación para la protección social.

En la actualidad, el gobierno de Corea utiliza el sistema de RR como una herramienta principal para proporcionar servicios universales, como atención médica y seguro social, a toda la población. También utiliza el sistema RR para detectar, monitorear y proteger a los residentes vulnerables en los puntos ciegos de bienestar social.

Cuando se registra un nuevo nacimiento en el Registro de RR del hogar, la persona recibe varios servicios del gobierno durante todo el ciclo de vida, desde la infancia hasta la tercera edad. Cuando una persona pasa a la siguiente etapa de educación, el gobierno evalúa su calificación para los beneficios utilizando la información del RR. Los funcionarios y

trabajadores de atención directa examinan y determinan la elegibilidad, los beneficios y el pago de las contribuciones de una persona utilizando la información del RRN. Está vinculado a todos los lugares de trabajo para cuatro sistemas de seguridad social obligatorios, incluido el Sistema Nacional de Seguro de Salud.

Además, los sistemas de gobierno electrónico fortalecen la capacidad y la oportunidad de los gobiernos centrales y locales para evitar que los presupuestos de bienestar social sean desperdiciados por solicitudes duplicadas y beneficiarios ilegales. Estos sistemas también identifican los puntos ciegos del bienestar social, mediante el monitoreo de hogares de bajos ingresos utilizando datos agregados de los RRN. El Centro de Intercambio de Información Pública es un sistema valioso que facilita procesos interinstitucionales complicados de manera conveniente y sencilla.

4.4.3 Protección de la información personal

En el 2016, el gobierno coreano introdujo estrictas contramedidas legales, administrativas y tecnológicas para proteger la información y los atributos de identificación personal. Cualquier persona que use el RRN de otra persona, o cualquier persona que comparta información sobre el RRN de otra persona para obtener ganancias, violando las leyes relacionadas con el registro de residentes, será castigada con prisión o una multa. Las agencias públicas con la autoridad legal apropiada pueden usar el RRN solo para fines estrictamente limitados. El sector privado puede recopilar y usar el RRN solo en condiciones aún más estrictas. Desde el 2015, los funcionarios gubernamentales a cargo del Registro de Residentes, el Sistema de Intercambio de Información Pública y otras tareas relacionadas con la información personal, deben recibir capacitación especial para proteger la información personal. Estas medidas han contribuido en gran parte a reducir las infracciones sobre información de los RRN.¹⁴ El gobierno coreano se está preparando para una medida legislativa para responder al Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, que entró en vigencia en mayo de 2018.

14 Agencia de Internet y Seguridad de Corea, 2018 *Korean Internet White Paper*, pág. 96.

Acrónimos

CRVS	Registro Civil y Estadísticas Vitales
IoT	Internet de las Cosas
NEIS	Sistema de información de educación nacional
RR	Registro de residentes
RRN	Número de registro de residente
SSiS	Servicio de Información del Seguro Social

Bibliografía

Joon Song, H. et al. 2016. Korea: An integrated system of civil registration and vital statistics. Banco mundial. documents.worldbank.org/curated/en/702081495191844901/Korea-an-integrated-system-of-civil-registration-and-vital-statistics

Joon Song, H. et al. 2007. A Study on the Development of Resident Registration Systems. Research Report. Ministry of the Interior and Safety, p. 12.

La agencia coreana sobre la seguridad en Internet. 2018. Korea Internet White Paper. República de Corea. kisa.or.kr/eng/usefulreport/whitePaper_List.jsp

MINWON24. minwon.go.kr

National Information Society Agency. 2019. 2018 National Informatization White Paper. eng.nia.or.kr/site/nia_eng/ex/bbs/View.do;JSESSIONID=DC2B1B25F6E391C1E6D07E7EAE0F8862.b1e4b9af788506361784?cbldx=31975&bcldx=21026&parentSeq=21026

Servicio nacional del seguro médico. 2013. nhis.or.kr/static/html/wbd/g/a/wbdga0101.html

Comisión de la Dirección de Protección de Datos Personales. 2014 Personal Information Protection Survey Report, 2015; 2016 Personal Information Protection Survey Report. 2017; 2018 Personal Information Protection Survey Report. 2019. Corea. pipc.go.kr/cmt/main/english.do

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2020. Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. En cifras. undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html

Servicio de Información del Seguro Social (SSiS). 2018. The Stepping Stone Brochure. Seúl. ssis.or.kr/eng/lay1/bbs/S6T33C35/F/22/list.do

Estudio de caso 5

TÚNEZ

El impacto del registro civil en el sistema de protección social: un estudio de caso de Túnez

Fourat Dridi

Contenido

Figuras	108
5.1 Registro de estado civil e identidad legal	109
5.1.1 Aspectos organizativos	109
5.1.2 Notificación y registro de nacimientos	112
5.1.3 Registro de defunciones	113
5.1.4 Digitalización del sistema de registro civil	114
5.1.5 Sistema de identificación y emisión de cédulas de identidad	116
5.2 Sistema nacional de estadísticas	118
5.3 Interoperabilidad e identificador único	119
5.4 Políticas de protección social	121
5.4.1 Programa Amen Social	124
5.5 Sinergias y desafíos	128
Acrónimos	131
Bibliografía	132

Figuras

Figura 5.1: Sistema de registro civil de Túnez: un mapa institucional	110
Figura 5.2: Ejemplo de certificado de nacimiento (versión en francés)	113
Figura 5.3: Cédula nacional de identidad de Túnez.....	117
Figura 5.4: Captura de pantalla de un video de YouTube para promover la inscripción en el Programa Amen Social.....	125



5.1 Registro de estado civil e identidad legal

El *Code du Statut Personnel* (Código de Estado Personal), promulgado el 13 de agosto de 1956, fue el primer paso en una reforma radical realizada por el sistema de estado civil de Túnez: prohibió la poligamia y reguló los trámites de matrimonio y divorcio. Antes de que esta ley entrara en vigencia, un esposo podía poner fin a las obligaciones y los compromisos del matrimonio con facilidad. Lo único que debía hacer era presentar una declaración simple ante un notario o dos testigos, y se le hacía llegar una mera notificación a la esposa repudiada. La esposa, por otra parte, debía superar enormes obstáculos legales y sociales para divorciarse de su cónyuge.

En las últimas seis décadas, el sistema de estado civil de Túnez ha sufrido varios cambios. En la actualidad, este forma parte de las bases del sistema de protección social.

Los derechos de la mujer están mejor amparados desde que la ley entró en vigencia el 1 de enero de 1957:

- Ambos cónyuges deben haber cumplido la mayoría de edad y expresar su consentimiento mutuo para contraer enlace.
- Si se separan, uno o ambos cónyuges deben iniciar el trámite de divorcio.
- El juez es el único que puede tomar una decisión y establecer las condiciones de la separación (como la custodia de los hijos y la pensión de alimentos).

La Ley N° 57-3, que regula el estado civil, se promulgó el 1 de agosto de 1957. Por medio de ella, se creó un sistema de registro civil genuino en Túnez una semana después de que se proclamara la República Tunecina y de que se aboliera la monarquía hereditaria. La ley reorganizó una de las bases del nuevo estado: la modernización del sistema de estado civil. Pasó a ser secular, uniforme y universal, sin importar la etnia ni la religión de las personas. Declarar los nacimientos y las defunciones, que antes era opcional para los ciudadanos de Túnez, se volvió obligatorio. Quienes no registraban estos acontecimientos enfrentaban sanciones penales.

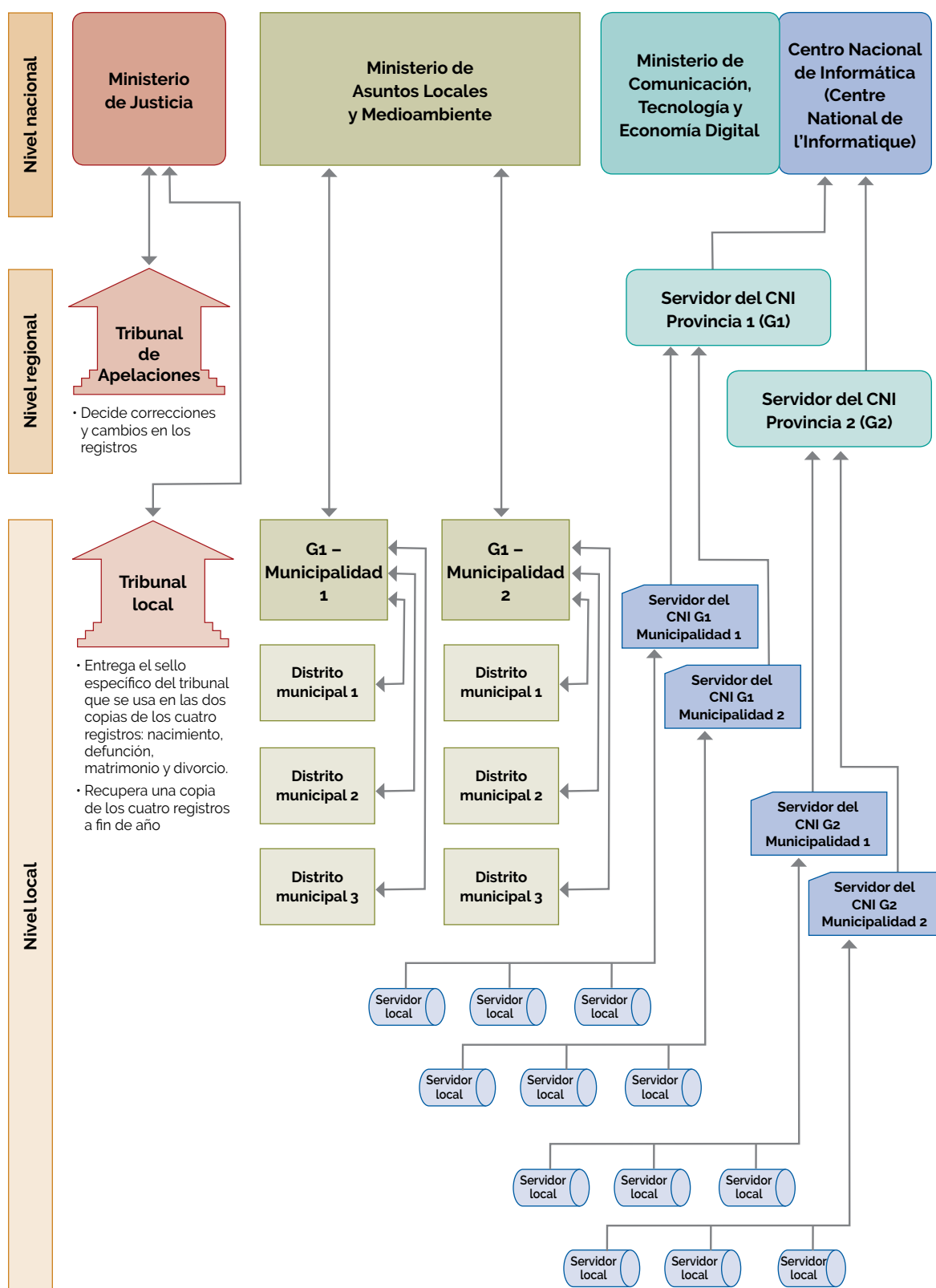
5.1.1 Aspectos organizativos

Desde entonces, el registro de los hechos civiles (nacimientos, matrimonios, divorcios) se sistematizó y pasó a estar sujeto a estrictas normas legales. El registro de defunciones se estableció en el Artículo 76 de la Ley N° 75-33 del 14 de mayo de 1975. Se debe presentar un certificado médico para registrar una defunción y para que los mismos servicios municipales emitan un permiso de entierro.

Hasta 2016, el sistema de registro civil de Túnez estaba a cargo del Ministerio del Interior, mediante su Dirección General de Gobierno Local. Esta oficina se encargaba de todos los asuntos municipales. En virtud del decreto gubernamental n° 2016-365 (18 de marzo de 2016), la Dirección fue transferida al Ministerio de Asuntos Locales y Medioambiente.

Figura 5.1:
Sistema de
registro civil
de Túnez:
un mapa
institucional

Fuente: autor



El *Code des Collectivités Locales* (Código de Comunidades Locales), promulgado el 9 de mayo de 2018, aumentó la cantidad de municipalidades de 264 a 350 para cubrir todo el territorio. En la actualidad, el sistema de registro civil está más descentralizado. Este incluye lo siguiente:

- Un departamento de registro civil que funciona en 350 oficinas principales, adjuntas a oficinas de los gobiernos locales.
- 170 oficinas subsidiarias, anexos y unidades móviles.
- 85 misiones consulares o diplomáticas de Túnez con oficina de registro.

Al mismo tiempo, el sistema se encuentra bajo la autoridad y el control del Ministerio de Justicia, mediante un tribunal de jurisdicción competente para cada distrito.¹ Al comienzo de cada año, el tribunal entrega un sello a todos los distritos municipales, que se coloca en cada página de las dos copias de los cuatro registros de estado civil (nacimiento, defunción, matrimonio y divorcio).²

- El acontecimiento que afecta el estado civil se anota a mano en ambas copias del registro de tapa blanda correspondiente.
- Al final de cada año, el tribunal de jurisdicción competente recibe una copia de cada uno de los cuatro registros de hechos vitales para archivarla. La segunda copia se archiva en la municipalidad.

El mismo procedimiento se aplica para los hechos vitales registrados en consulados tunecinos del exterior. El Ministerio de Asuntos Exteriores procesa ambas copias de los cuatro registros de estado civil con el sello del tribunal; luego, las envía a cada oficina diplomática o consular al comienzo de cada año. Al final del año, se envía una copia de cada registro de vuelta a Túnez para que sea archivada.

El Tribunal de Justicia interviene en cuestiones relacionadas con el estado civil para los siguientes fines:

- Autorizar matrimonios cuando al menos uno de los cónyuges es menor de edad.
- Conceder un divorcio.
- Decidir el registro de un nacimiento o una defunción una vez pasado el periodo legal.
- Corregir un error de hecho en la redacción de un documento de estado civil o modificar un apellido o un nombre (o ambos), con base en las opciones legales.
- Verificar y archivar todos los registros de estado civil.

1 Véase la Figura 5.1, Sistema de registro civil de Túnez: un mapa institucional.

2 A los notarios que trabajan en el área de jurisdicción de un tribunal, se les entregan dos copias de un registro. El notario registra a mano ciertos documentos oficiales en sus registros, como donaciones, reconocimientos de deudas y matrimonios celebrados en el hogar o en lugares privados. Los registros se reemplazan una vez completados: una copia se archiva en el tribunal, mientras que la otra se archiva en la oficina municipal.

5.1.2 Notificación y registro de nacimientos

La madre es internada para dar a luz a su bebé en un centro médico una vez que se han registrado los datos de su cédula nacional de identidad, incluido el nombre de su esposo. Después del parto, se le entrega una notificación de nacido vivo en papel que incluye el sexo del recién nacido y la fecha y la hora del nacimiento.

Cuando se trata de un parto domiciliario (0,3 % de los nacimientos en 2018)³, el médico o la partera a cargo le entregan una notificación de nacimiento que incluye la misma información. El funcionario de estado civil de la municipalidad solicita esta notificación, junto con los certificados de nacimiento de la madre y del padre, para registrar al recién nacido. Los nacimientos se informan a las municipalidades dentro del período de diez días que establece la ley, sin costo. Pasado este plazo, se necesita un dictamen del Tribunal de Justicia para registrar los nacimientos.

Desde 2001, la tasa de registro de nacimientos dentro del plazo legal es de aproximadamente el 99,9 %⁴ para todo el territorio nacional. Las principales omisiones o demoras se relacionan con matrimonios celebrados en el exterior que no se informaron a las oficinas consulares o que tuvieron lugar en países donde Túnez no tiene representación diplomática.

De acuerdo con la Ley N° 98-75 del 28 de octubre de 1998 y la Ley N° 2003-51 del 7 de julio de 2003, los hijos nacidos de padres que no están casados (aproximadamente un 0,48 % por año) son registrados por la madre, quien anota al recién nacido con su apellido de soltera, lo cual se conoce como filiación por línea materna. Además, la madre puede solicitar que el tribunal ordene una prueba de paternidad. Si dicha prueba arroja un resultado positivo, el niño recibe el apellido del padre biológico, aunque este no reconozca la paternidad. Cuando el nacimiento ocurre menos de siete meses después de la fecha oficial del matrimonio, el funcionario del registro civil registra el nacimiento del recién nacido con el nombre de pila de la madre. Un juez puede decidir la modificación del certificado de nacimiento del niño una vez que se haya reconocido formalmente la paternidad.

En los casos de adopción, existen dos opciones legales (Ley N° 27 del 4 de marzo de 1958) relacionadas con el estado civil. La opción elegida dependerá de lo que decidan los padres adoptivos:

- El niño adoptado es registrado con el nombre de los padres adoptivos (adopción plena).
- El niño adoptado conserva su apellido original (sistema kafala).

3 INS-UNICEF, MICS. 2019. Rapport final des résultats (PR.1.1, p. 101). https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/Middle%20East%20and%20North%20Africa/Tunisia/2018/Survey%20findings/Tunisia_2018_MICS_SFR_French.pdf

4 INS-UNICEF, MICS. 2019. Rapport final des résultats (TM.6.1, p. 206). https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/Middle%20East%20and%20North%20Africa/Tunisia/2018/Survey%20findings/Tunisia_2018_MICS_SFR_French.pdf

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTRE DE L'INTERIEUR

Gouvernorat : **TUNIS**
Délégation : **MEDINA**
Commune : **TUNIS-VILLE**
Arrondis. Com. : **MENZEH**
Secteur : **EL MENZAH**

**EXTRAIT DES REGISTRES
DE L'ETAT CIVIL**

NAISSANCE
(VERSION FRANÇAISE)

Année : **1999**
Acte N° : **3298**
— Déclaration :
— ou Jugement :

NOM PRENOMS	[REDACTED]
Date de naissance Jour, mois et année (en toutes lettres)	LE QUATORZE DECEMBRE MIL NEUF CENT QUATRE-VINGT-DIX-NEUF *
Lieu de naissance	TUNIS*
Sexe	FEMININ*
Nom, prénoms, profession et nationalité du père	[REDACTED] TUNISIENNE*
Nom, prénom, profession et nationalité de la mère	[REDACTED] TUNISIENNE*
Date de la déclaration (jour, mois, année, heure)	LE VINGT ET UN DECEMBRE MIL NEUF CENT QUATRE-VINGT-DIX-NEUF *
Nom, prénoms et profession du déclarant ou le Tribunal	LE PERE*
Nom, prénoms et qualité de l'officier de l'état civil	*****
OBSERVATIONS N E A N T	
<div style="border: 1px solid red; padding: 5px;"> marriage: date, place of marriage / names of the spouse divorce: act of the judgment of the divorce widowhood: names of deceased spouse / date of death </div>	

Imprimerie Officielle Prix : 150 millimes

Nota : Tout faux, toute altération dans les actes de l'état civil donnent lieu aux poursuites judiciaires conformément aux lois réglementant l'état civil et au code pénal.

Pour version française, certifiée conforme à l'original
TUNIS VILLE, le 9 DECEMBRE 2002
L'Officier de l'état civil
SARRAJILAN

Figura 5.2:
Ejemplo de
certificado de
nacimiento
(versión en
francés)

5.1.3 Registro de defunciones

Para registrar una defunción, debe intervenir un médico. El Artículo 76 de la Ley N° 75-33 del 14 de mayo de 1975 establece que "la inhumación puede tener lugar solo una vez que se haya obtenido una autorización emitida por el presidente de la autoridad local correspondiente y tras haber presentado un certificado médico donde consten la hora y la fecha del fallecimiento". Los entierros no son posibles sin un permiso emitido por la oficina municipal.

El plazo legal para registrar una defunción es de tres días. Este es el período máximo en Túnez para llevar a cabo un entierro. Los fallecimientos que se producen en el exterior se registran en el consulado correspondiente. La tasa de registro de defunciones es de casi el 99,5 %.

El médico que ha declarado el fallecimiento debe completar y firmar las dos partes del certificado de defunción. Este certificado médico de defunción es muy similar al modelo internacional que recomienda la Organización Mundial de la Salud.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas (INS) de Túnez, la causa del fallecimiento se informa en alrededor del 70 % de los casos. Sin embargo, el Ministerio de Salud Pública considera que solo el 40 % de los certificados de defunción son confiables para el tratamiento estadístico de las causas de fallecimiento, aunque realiza capacitaciones y campañas de sensibilización con médicos de los sectores público y privado.

El Ministerio está analizando probar, implementar y generalizar la declaración de las causas de los fallecimientos mediante una plataforma en línea. En este momento, utiliza la versión 10 de la Clasificación Internacional de Enfermedades y ha comenzado sesiones de capacitación para migrar a la versión 11.

5.1.4 Digitalización del sistema de registro civil

La ley de Túnez se ha concentrado cada vez más en mejorar el sistema de registro civil facilitando el acceso de los usuarios a sus documentos con las siguientes medidas:

- Introducción de la libreta familiar (junio de 1967), que se entrega a las parejas en su boda.
- Estandarización del formulario de certificado del estado civil (septiembre de 1985).
- Regulación de los nombres y los apellidos de niños abandonados (octubre de 1998).

Los registros civiles comenzaron a digitalizarse en la década de 1980. Unas cuarenta municipalidades importantes han creado aplicaciones de software para informatizar los registros civiles. En 1996, el Gobierno decidió crear un sistema de registro civil nacional computarizado. Se utilizó un solo sistema operativo que permite a las municipalidades trabajar de manera local. En 2000, se lanzó una campaña para ingresar todos los datos de los registros civiles desde su creación. Para ello, se decidió introducir todos los datos a mano desde la primera página de los registros civiles nacionales, en lugar de escanearlos.

En 2003, algunas municipalidades comenzaron a usar el sistema de registro civil informatizado. En marzo de 2005, todos los datos de la totalidad de los registros civiles ya se habían introducido y registrado en la base de datos. De esta manera, se centralizaron todos los hechos que afectaban el estado civil, tanto los acontecidos en Túnez como los que involucraban a ciudadanos tunecinos en el exterior. En abril de 2005, el sistema informatizado y su base de datos se encontraban en pleno funcionamiento y vinculaban a todas las municipalidades.

Una vez que se digitalizó el sistema de registro civil, no se eliminaron los registros en papel. Los hechos se siguen registrando a mano en cada una de las dos copias del registro y,

luego, se transcriben a un software informático. Solo la versión registrada en papel tiene fuerza probatoria: si existe un error material en los registros manuscritos, solo un juez puede autorizar su corrección. En cambio, los errores en la transcripción al registro informático pueden ser corregidos por funcionarios del registro civil.

Desde 2003, todas las oficinas de registro civil tienen sistemas informáticos interconectados. Las nuevas oficinas del registro civil en las municipalidades de reciente creación también tienen los equipos y las conexiones necesarios.

Todas las municipalidades tienen acceso al portal de registro civil, "Madania", mediante un sistema informático uniforme. El sistema vincula distintos niveles de redes para mejorar el intercambio de datos entre oficinas. De esta manera, ofrece una base de datos central del estado civil de todos los ciudadanos tunecinos y de los extranjeros que tienen estado civil en Túnez. El registro ingresa los hechos civiles directamente en la base de datos, y se puede acceder a ellos en todo el territorio nacional a la mañana siguiente. Los usuarios ya no tienen que viajar al lugar donde nacieron para obtener un documento: cualquier funcionario del estado civil en su distrito municipal puede imprimirlo y certificarlo en tiempo real si el usuario informa su apellido, su nombre y su fecha de nacimiento.

Primero, los certificados se emiten en árabe. La versión en francés del certificado se imprime a pedido, una vez que se lo haya transcrito a ese idioma. En la mayoría de los casos, obtener el certificado solo demora unos minutos. En la actualidad, cuestan 0,70 dinares tunecinos (unos USD 0,25) en cualquiera de los dos idiomas.

Los certificados de estado civil no ofrecen ninguna garantía de autenticidad más allá del formato específico del certificado y el sello y la firma del registro. Se conocen casos de fraude mediante certificados falsos. Por ese motivo, se ha hecho un llamado a licitación para incluir un código QR en los certificados en el plazo de un año.

El Ministerio de Asuntos Locales y Medioambiente ha designado al Centre National de l'Informatique⁵ (Centro Nacional de Informática) para que funcione como la interfaz técnica y tecnológica de las municipalidades;⁶ aloja la base de datos de estadísticas vitales, activa la red y brinda servicios a las municipalidades en cuanto usuarias. La Agencia Nacional de Seguridad Informática audita y valida periódicamente el sistema de seguridad de los servidores del Centro que alojan los datos sobre estado civil.

Se exige un certificado de nacimiento como prueba de vida, como prueba de matrimonio o de no matrimonio, y como prueba de divorcio. Por este motivo, el certificado es válido solo durante tres meses a partir de su emisión. Cada vez que se solicita evidencia de un nacimiento o de la existencia de una persona, es necesario obtener un nuevo certificado. Para proteger la privacidad de los datos, cada persona solo puede solicitar sus propios documentos; los padres pueden solicitar los de sus hijos.

5 El CNI es un órgano gubernamental que depende del Ministerio de Tecnologías de la Comunicación y Economía Digital. Su misión consiste en brindar apoyo a las instituciones de la administración pública a la hora de crear, implementar y operar sistemas informáticos.

6 Véase la Figura 5.1, Sistema de registro civil de Túnez: un mapa institucional.

5.1.5 Sistema de identificación y emisión de cédulas de identidad

Se exige un certificado de nacimiento para inscribirse en el sistema nacional de identificación y para obtener la cédula nacional de identidad. La cédula se creó por ley en julio de 1968, cuando se introdujo un número único de identificación. La Direction Générale de la Sureté Nationale (Dirección General de la Seguridad Nacional) se encarga de implementar el sistema nacional de identidad. Para inscribirse, las personas deben postularse en persona en una estación de policía (para quienes viven en ciudades) o en la estación de la Guardia Nacional en su distrito de residencia actual (para aquellos que viven fuera de ciudades).

Desde los 18 años, todos los ciudadanos tunecinos —hombres y mujeres— que viven en Túnez deben tener una cédula nacional de identidad. La cédula es el único documento legal que certifica la identidad de una persona. Quienes no tengan un certificado de nacimiento y necesiten solicitar la cédula nacional de identidad primero deben obtener un certificado de nacimiento, para lo cual deben documentar su identidad mediante una sentencia judicial. Para algunas instituciones, la cédula nacional de identidad es equivalente a los certificados de nacionalidad y de nacimiento. Asimismo, muchas de ellas aún solicitan el certificado de nacimiento junto con la cédula nacional de identidad.

En marzo de 1993, mediante una nueva ley, se comenzó a solicitar la huella del pulgar derecho y la reproducción digitalizada de una fotografía de identificación en un formato de plástico rígido. Para obtenerla, un oficial de policía coloca tinta en el pulgar de la persona en cuestión y se reproduce la huella en un soporte de cartón, que es enviado a la oficina central, donde se fotografía, se digitaliza y se añade a la cédula nacional de identidad. Por lo tanto, la huella del pulgar de la cédula nacional de identidad no es biométrica.

Los documentos necesarios para inscribirse en el sistema nacional de identidad son los siguientes:

- Certificado de nacimiento.
- Prueba de residencia provista por la misma oficina policial cuando una persona presenta ciertos documentos.
- Prueba de nacionalidad del Ministerio de Justicia cuando una persona presenta su acta de nacimiento.
- Fotografías.
- Trabajo u oficio.

El costo del timbrado de la cédula nacional de identidad es de 3 dinares tunecinos (USD 1). En caso de pérdida, daños, cambio de domicilio o de profesión, etc., cuesta 25 dinares tunecinos (USD 8,50) renovar la cédula.

De forma gradual, la cédula de identidad pasó a ser fundamental para cualquier trámite en Túnez. Los ciudadanos deben presentarla siempre que una autoridad legal se la solicite. No puede realizarse ningún trámite administrativo sin mostrar la cédula, y suele pedirse una fotocopia de ambas caras. La presencia de la cédula nacional de identidad en la vida cotidiana de los ciudadanos ha reforzado la aceptación social del registro del estado civil por parte de casi toda la población.

Para la población general —incluidas las mujeres, las niñas y las personas que pertenecen a grupos vulnerables—, contar con evidencia de su estado civil y su identidad es fundamental para muchas acciones, como las siguientes:

- acceder a servicios médicos y sociales;
- asistir a la escuela;
- buscar trabajo;
- trabajar;
- recibir asistencia social;
- abrir una cuenta bancaria;
- obtener crédito o un préstamo;
- establecer una empresa;
- votar;
- reclamar derechos de propiedad o una herencia;
- recibir beneficios jubilatorios; y
- recibir pensiones de alimentos (para madres divorciadas).

No se discrimina a las mujeres a la hora de acceder a sus documentos de estado civil o de realizar trámites administrativos.



Información impresa en el frente de la cédula, en caracteres árabes:

Frente	Dorso
<ul style="list-style-type: none">• República Tunecina• Cédula nacional de identidad - Bandera y emblema de Túnez• Número de la cédula nacional de identidad (CIN)• Apellido• Nombre• Nombre del padre y del abuelo• Fecha y lugar de fallecimiento• Fotografía digital identificativa	<ul style="list-style-type: none">• Apellido y nombre de la madre• Profesión/ocupación• Dirección• Nombre del esposo• Fecha de emisión de la CIN• Reproducción digitalizada del pulgar derecho con su número de secuencia• Sello de la autoridad emisora• Código de barras

Figura 5.3:
Cédula nacional
de identidad
de Túnez.

Por lo general, en todos los casos, emitir una nueva cédula o renovarla demora de 8 a 10 10 días.

5.2 Sistema nacional de estadísticas

El Instituto Nacional de Estadísticas (Institut National de la Statistique, INS) se creó en 1969. El INC y el Banco Central son los principales órganos del sistema de estadísticas de Túnez. Este sistema, conformado por 48 órganos estadísticos públicos, es coordinado por el Conseil National des Statistiques (Consejo Nacional de Estadísticas). Además, existen más de cien bases de datos públicas y corporativas que contienen información privada.

El INS participa en diferentes aspectos de la actividad económica y la situación social del país, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Monitorización del empleo y evaluación del consumo, las condiciones de vida de los hogares y la pobreza. Realización de un Censo Nacional de Hogares sobre Presupuesto, Consumo y Nivel de Vida cada cinco años.
- Estadísticas comerciales mediante la gestión del registro nacional de empresas, la realización de encuestas a empresas de los sectores formal e informal y la creación de indicadores a corto plazo para monitorizar la situación económica.
- Estadísticas de las cuentas nacionales (anuales y trimestrales) usando datos del INS, otros órganos estadísticos públicos y fuentes administrativas (como estadísticas financieras y presupuesto gubernamental).
- Estadísticas comerciales mediante indicadores del desarrollo para monitorizar la situación económica, usando encuestas directas y documentos administrativos.
- Estadísticas regionales en diversos campos económicos y sociales.

Para completar el alcance de la información, el INS lleva a cabo otras encuestas y análisis estadísticos sobre demografía, sociedad y economía, entre los cuales se incluyen los siguientes:

- Encuesta nacional sobre percepciones de los ciudadanos en materia de seguridad, libertad y gobierno local (2017).
- Encuesta nacional de trabajo infantil (2017).
- Encuesta sobre las actividades económicas de las microempresas (2016).
- Informe anual sobre indicadores de infraestructura (2017).
- Características de los empleados públicos y sus sueldos (2012–2016).

Con respecto a las políticas de protección social, el INS es de gran ayuda para establecer indicadores de pobreza y puntuaciones para asignar beneficios sociales. Todos los indicadores de pobreza en Túnez se obtienen a partir del trabajo del INS, en especial, el Censo Nacional de Hogares sobre Presupuesto, Consumo y Nivel de Vida.

En 2018, el INS, en colaboración con UNICEF, elaboró las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS) de Túnez. Las encuestas sirvieron para lo siguiente:

- Ofrecieron datos de calidad para evaluar la situación de niños, adolescentes, mujeres, hombres y hogares en Túnez.

- Brindaron los datos necesarios para monitorizar el progreso hacia metas nacionales como base de iniciativas futuras.
- Recopilaron datos desagregados para identificar disparidades e informar políticas para la inclusión social de los más vulnerables.
- Validaron datos de otras fuentes y los resultados de intervenciones orientadas.
- Generaron datos sobre indicadores nacionales y mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Generaron datos comparables a nivel internacional para evaluar el progreso en diversas áreas y redoblar los esfuerzos en aquellas que necesitan más atención.

Desde 1970, el sistema de registro civil ha permitido que el INS⁷ tenga acceso privilegiado, aunque regulado, a datos sobre las estadísticas vitales. De esta manera, el INS puede compilar estadísticas y realizar análisis sobre temas relacionados con los aspectos demográficos del país. Todos los meses, se solicita a las municipalidades que presenten ante el INS los datos de los registros vitales usando formularios o CD-ROM. Una vez que los datos se han procesado, se publican en el boletín mensual del INS. En virtud de un nuevo acuerdo que se celebrará con el Ministerio de Asuntos Locales y Medioambiente, el INS podrá descargar todos los datos anonimizados del Registro Civil Nacional cada trimestre.

5.3 Interoperabilidad e identificador único

Al principio, el ecosistema de identificación de Túnez tenía diferentes programas y registros de identidad. Estos habían estado en funcionamiento durante varios años y tenían diferentes objetivos. Cada programa creaba su propio sistema de identificación. Los números de identificación no eran interoperables y no utilizaban la misma lógica ni las mismas normas.

Sin embargo, a muchos actores públicos les interesaba usar las mismas normas y lenguajes en los procesos de identificación de ciudadanos. En 2011, estas instituciones comenzaron a pensar en crear un Número Único Nacional de Identificación (UNIN) para los ciudadanos. El mapa de ruta, que surgió de diversos estudios de diagnóstico y referencia, recomendaba establecer un sistema universal de identificación, pero teniendo en cuenta logros anteriores. Un consejo ministerial de 2015 aprobó este enfoque y eligió tres orientaciones estratégicas:

- Crear el UNIN del Ciudadano, que se asigna en el nacimiento.
- Designar al Ministerio de Asuntos Locales y Medioambiente como responsable del archivo de los UNIN del Ciudadano.
- Adoptar el modelo estonio⁸ como referencia para la interoperabilidad.

7 Institut National de la Statistique (INS). 2015. "Note conceptuelle sur le système d'enregistrement des faits de l'état civil et les statistiques vitales en Tunisie." www.ins.nat.tn/sites/default/files/pdf_actualites/note_03.pdf.

8 Vassil, Kristjan. 2016. "Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes." Informe sobre el desarrollo mundial. pubdocs.worldbank.org/en/165711456838073531/WDR16-BP-Estonian-eGov-ecosystem-Vassil.pdf

Los demás operadores públicos establecen su propio sistema de número de identificación relacionado con sus usuarios. Los números de identificación pueden ser públicos o no, dependiendo del operador. Cada operador es el único propietario de la información de su base de datos. Esto quiere decir que, según el operador público, una misma persona tiene varios identificadores diferentes, entre ellos, el UNIN y el número de cédula de identidad. Contar con una gran cantidad de identificadores tiene dos ventajas:

- Permite que los operadores que ya hayan implementado un sistema de identificación eviten crear uno nuevo.
- Impide que los encargados de un operador público puedan acceder a los datos personales de los usuarios relacionados con otros operadores públicos sin permiso.

La Unidad de Gestión de Identificadores del Ministerio de Asuntos Locales y Medioambiente coordina todas las actividades relacionadas con la gestión de la identidad a cargo de órganos públicos de Túnez. La unidad organiza las interacciones entre distintos repositorios (en la arquitectura orientada a servicios) para que pueda surgir un sistema de identidad unificado usando herramientas virtuales. La principal tarea de la unidad consiste en crear tablas de búsqueda para diferentes números de identificación creados por quienes usan el sistema, de modo que estos puedan hacer transacciones y compartir datos cuando sea necesario.

Los operadores del sistema pueden establecer un acuerdo por medio de la Unidad de Gestión de Identificadores para acceder a estadísticas vitales o datos que pertenezcan a otros operadores cuando resulte oportuno. Además, pueden acordar transacciones excepcionales con cualquier operador público. Para cada solicitud, la Unidad crea una tabla de búsqueda entre los números de identificación de los dos operadores a fin de abrir el acceso a los datos. Si surgen problemas, se reúne un equipo técnico para hallar una solución rápidamente.

El UNIN para cada ciudadano y residente del país es muy útil: vincula diferentes bases de datos y unifica la interacción de muchas organizaciones con la misma persona durante toda su vida. A propósito de esto, se plantea cómo proteger la privacidad de los ciudadanos y de qué manera estos pueden controlar sus datos personales y prevenir malos usos.

La Constitución y Ley Orgánica N° 63-27 de julio de 2004 (Capítulo VI) creó una comisión encargada de la privacidad, el Mecanismo nacional para la protección de los datos personales (INDP, Instance nationale pour la protection des données personnelles). Como autoridad nacional a cargo de la protección de los datos personales, el INPDP actúa como socio legal y asesor de la Unidad de Gestión de Identificadores en todas las cuestiones relacionadas con los sistemas de identificación y los datos personales. El INPDP también es responsable de la monitorización y la regulación de estas áreas.

La protección de los datos personales se establece en el Artículo 9 de la Constitución del 1 de junio de 1959 y está confirmada en el Artículo 24 de la nueva Constitución de enero de 2014. La ley vigente es la Ley Orgánica N° 63 del 27 de julio de 2004. Túnez ratificó la Ley Orgánica N° 42 del 30 de mayo de 2017 y suscribió el Convenio 108+ del *Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y la protección de datos personales* de noviembre de 2017. En marzo de 2018, se presentó ante el Parlamento tunecino un proyecto de reforma a la ley de protección

de datos personales de Túnez de 2004. Cuando se sancione la nueva ley, Túnez podrá cumplir con las disposiciones del Reglamento General de Protección de Datos 2016/679 de Europa.

Todo el sistema nacional de identificación se encuentra bajo la supervisión de un comité nacional de dirección. El comité está conformado por miembros que representan a ministerios y organizaciones que participan en el sistema UNIN del Ciudadano, y por representantes del INPDP.

El objetivo del UNIN del Ciudadano es mejorar la eficiencia del trabajo administrativo. También se propone eliminar las pérdidas producidas por robos de identidad, que tienen lugar cuando los programas de identidad no verifican las identificaciones. Esto suele suceder con los programas de protección social, que van más allá de cada persona y establecen hogares únicos a los que dirigen la asistencia social.

5.4 Políticas de protección social

Mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza siempre ha sido una de las principales preocupaciones del Gobierno de Túnez. Este dedica más de la mitad de su presupuesto a los sectores sociales.⁹ Dados los problemas financieros del país y las limitaciones en los recursos disponibles, el presupuesto gubernamental para la protección social no permite cubrir más del 8,3 % de los hogares de Túnez.

Hasta 1986, los programas de protección social consistían, en su mayoría, en lo siguiente:

- Asistencia directa (ayuda en especie, principalmente, alimentos y efectivo).
- Acciones de apoyo (protección de los ancianos sin recursos y de personas con discapacidades).
- Programas regionales de desarrollo integrado (Programa para Familias Productivas, Programa de Asistencia a Pequeños Productores y desarrollo de actividades que generan puestos de trabajo e ingresos).

En 1986, se lanzó el Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas (PNAFN, Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses) con el fin de ayudar a aquellas familias que tuvieran dificultades. Su objetivo consistía en respaldar la implementación del Programa de Estabilización Económica y Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus metas inmediatas eran las siguientes:

- Reducir los efectos sociales de las medidas del Programa de Ajuste Estructural.
- Minimizar el impacto de las medidas de liberalización de precios y el retiro gradual del estado de la Caisse Générale de Compensation (fondo general de compensación).
- Procurar energía y productos esenciales, y evitar los estallidos sociales que se produjeron en 1984 (las "revueltas del pan").

9 Ministerios: Asuntos Sociales; Mujeres, Familia e Infancia; Educación Nacional; Salud Pública; Educación Superior; Formación Profesional y Empleo.

El Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas no era un nuevo principio de protección social, dado que ya existía una protección permanente destinada a hogares pobres que alcanzaba a 30 000 familias. Sin embargo, su escala sí era novedosa, en cuanto a su previsión de los posibles efectos sociales del Programa de Ajuste Estructural y su implementación de una política de protección social.

El Ministerio de Asuntos Sociales llevó a cabo un censo de las familias que reunían los requisitos para recibir asistencia. Luego, la lista de familias elegibles se presentó ante una comisión regional para su aprobación. La comisión debía tener en cuenta los criterios de elegibilidad y el sistema de cupos establecido por el Ministerio.

El Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas asigna asistencia económica permanente a familias que se consideran necesitadas y desamparadas. Además, les brinda acceso al sistema de salud mediante un programa de asistencia médica gratuita de tipo 1 (Assistance Médicale Gratuite-AMG1) en centros públicos. La cantidad de familias que reciben beneficios del programa ha aumentado con el paso de los años:

- 78 000 en 1987.
- 100 000 en 1990.
- 118 000 en 2010.
- 176 000 en 2011.
- 235 000 a fines de 2015.
- Más de 280 000 en 2019.

El monto mensual de asistencia económica también se incrementó:

- USD 5,20 en 1990 (alrededor de cuatro salarios mínimos garantizados para trabajadores agrícolas [SMAG] por día, que está establecido por ley).
- USD 12,50 (unos 5,50 SMAG diarios) en 2000.
- USD 19,50 (unos 6,50 SMAG diarios) en 2010.
- USD 51,50 (unos 11 SMAG diarios) en 2015.
- USD 61,70 (unos 14,50 SMAG diarios) en 2019.

Al pagar una tarifa simbólica fija de USD 3,50 [10 dinares tunecinos], muchas familias tienen acceso gratuito a servicios médicos en centros públicos de salud dentro del Programa de Acceso a la Salud: Assistance Médicale Gratuite-2 (AMG2). La cantidad de familias beneficiarias ha evolucionado de la siguiente manera:

- 558 000 familias en 2010.
- 603 000 familias en 2015.
- 623 000 familias en 2019.

En 2007, el Ministerio de Asuntos Sociales lanzó un programa para ayudar a que niños de familias pobres y desamparadas fueran escolarizados. El programa ofrece asistencia financiera mensual para la educación de niños pertenecientes a familias que reciben beneficios del Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas. En 2019, las familias recibieron USD 3,50 por mes por alumno (hasta tres alumnos), y los beneficios alcanzaron a más de 90 000 niños en edad escolar.

El levantamiento popular que puso fin al régimen anterior y dio lugar a una transición política en enero de 2011 permitió concentrarse en la desigualdad socioeconómica de las poblaciones tunecinas. Esta es aún más manifiesta en las regiones fronterizas del oeste.

Más específicamente, se conocen los siguientes datos:

- Los dos programas, el Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas y el Programa de Acceso a la Atención, alcanzan a solo el 10 % del segmento más pobre de la población. Asignan alrededor del 73 % de sus recursos a solo el 30 % de la población más pobre alcanzada por estos dos programas.
- Las zonas más pobres del país son las que cuentan con menos trabajadores sociales: solo existe una pequeña presencia de los trabajadores sociales en las zonas donde la incidencia numérica de la pobreza es mayor. Los errores de exclusión son mayores en las provincias que están menos cubiertas por trabajadores sociales (noroeste y centro-oeste).
- Las asignaciones benefician a una proporción muy pequeña de niños tunecinos (2 %), aunque un quinto de los niños del país viven en la pobreza (21,1 % en 2016, en comparación con el 12,8 % de la población adulta).
- El 20 % de quienes reciben beneficios del Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas desde la revolución se encuentran en la franja etaria que va desde los 40 hasta los 59 años, considerada un grupo activo en el mercado de trabajo.

La conclusión a la que llegamos es que el diseño actual del sistema tunecino no puede vencer a la pobreza y la exclusión. No puede reducir de manera significativa la segregación entre regiones y entre categorías sociales y, por ende, cubrir las necesidades de protección social de forma adecuada. Se ha creado un nuevo programa social, llamado "Amen Social", para reemplazar el Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas. Este cambio evitará adoptar un enfoque disperso y creará un sistema de protección social más justo e inclusivo. Se lo ha diseñado como parte del Nivel Mínimo Nacional de Protección Social, que busca garantizar lo siguiente:

- Acceso a atención médica universal para personas pobres y vulnerables.
- Ingresos mínimos para todos aquellos que no los tienen.
- Ingresos para los ancianos que no tienen recursos y para personas con discapacidades.
- Ingresos para los niños.

5.4.1 Programa Amen Social

De acuerdo con la ley que creó el programa Amen Social (enero de 2019), quienes se encuentran en las categorías "pobres" y "de ingresos limitados" son personas o familias cuya falta de recursos afecta sus ingresos, su educación, su acceso a servicios públicos y sus condiciones de vida.

Se establecerán dos instituciones como parte de este programa:

- Consejo Superior para el Desarrollo Social, dirigido por el Presidente de Túnez, cuyo objetivo es el desarrollo inclusivo.
- Organismo Nacional para la Integración y el Desarrollo Social, cuya misión consiste en actualizar el registro social con a) información sobre los distintos aspectos de la pobreza y las privaciones para beneficiarios actuales y futuros, y b) la lista de personas que reciben asistencia social usando un identificador social que facilita el intercambio de información con otras bases de datos.

La primera orientación estratégica del programa Amen Social fue crear e implementar un Número de Identificación Social (SIN) de alcance nacional. De esta manera, todas las bases de datos administrativas vinculadas con el Ministerio de Asuntos Sociales estarán conectadas, una condición fundamental que debía establecerse antes de reformar el sistema de protección. Hace poco, el Ministerio de Salud Pública decidió asignar el mismo SIN a los pacientes que asisten a centros públicos de salud. Esto tiene sentido, ya que los dos departamentos están totalmente conectados mediante los sistemas de gestión del seguro médico y la seguridad social.

El programa Amen Social está orientado a aquellos adultos que se encuentran en el sistema de registro civil pero que no tienen una cédula nacional de identidad. En 2014,¹⁰ había 300 000 personas en este grupo, aunque una gran mayoría de ellas vivía en el exterior y no necesitaba documentos de identidad tunecinos. Obtener una asignación mensual mediante el programa Amen Social puede funcionar como otro incentivo para que las familias pobres y marginalizadas de Túnez soliciten la cédula de identidad.

Los sistemas de gestión de la información en torno al SIN deben alcanzar los objetivos de las políticas de protección social para identificar mejor a los destinatarios de los programas y reducir errores a la hora de decidir quiénes están incluidos y quiénes quedan excluidos. El objetivo del SIN es vincular y combinar los numerosos programas que dirige el Ministerio de Asuntos Sociales, entre los que se encuentran los siguientes:

- Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas.
- Programa de Acceso a la Atención.
- Apoyo a niños sin familia.
- Acción social en escuelas.

¹⁰ Declaración del Presidente de la Alta Autoridad para las Elecciones.

- Protección social para todas las categorías con necesidades especiales.
- Programas de integración en escuelas para alumnos con discapacidad.
- Capacitación.
- Empleo y generación de ingresos.
- Accesibilidad física y digital para personas con discapacidades.

El SIN también permite realizar verificaciones cruzadas entre bases de datos administrativas. El mecanismo que identifica a las familias que son consideradas pobres y vulnerables tiene acceso automático a las bases de datos administrativas. En la actualidad, puede verificar datos fundamentales que las personas que reciben asistencia les han informado a los trabajadores sociales y que se han registrado en el estudio social. Las verificaciones se llevan a cabo con otros bancos de datos creados por los siguientes organismos:

- Fondos de seguridad social.
- Fondo de seguro médico.
- Ministerios de Agricultura; de Educación; de Empleo y Formación Profesional; de Finanzas; de Salud Pública; y de Transporte.
- STEG (servicio nacional de energía).
- SONEDE (servicio nacional de agua).
- Otros.



Figura 5.4: Captura de pantalla de un video de YouTube para promover la inscripción en el Programa Amen Social

Pronto se completará la base de datos para familias desfavorecidas y de bajos recursos. El programa Amen Social alcanza a 900 000 familias, casi la cuarta parte de la población total (24,5 %). De estas, unas 285 000 familias ya reciben beneficios del Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas y del programa Assistance Médicale Gratuite-1, mientras que 620 000 familias solo reciben los beneficios del Programa de Acceso a la Atención (Assistance Médicale Gratuite-2).

El procedimiento para registrar a potenciales beneficiarios en el programa Amen Social se basa en la determinación indirecta de los medios de vida. A partir de esta determinación, se asigna una puntuación a cada familia visitada y luego se la clasifica según su nivel de pobreza y sus posibilidades de salir de esa condición.

Se está trabajando en una campaña¹¹ de comunicación de gran escala. Su objetivo es informar y alentar a los posibles solicitantes a que abran un expediente social en su unidad local más cercana para solicitar asistencia social. encourage potential applicants to open a social file by visiting their nearest local unit to apply for social assistance. (Existen 350 unidades de este tipo). El Ministerio de Asuntos Sociales capacitó a 1500 especialistas en trabajo social para difundir y crear información sobre el programa, así como para recopilar datos sobre las características demográficas y socioeconómicas de los hogares. Esta información abarca varios aspectos de la pobreza y las privaciones para beneficiarios actuales y futuros:

- lugar;
- tamaño del hogar;
- edad;
- sexo;
- estado civil;
- nivel educativo;
- trabajo del sostén del hogar;
- condiciones de vida; y
- presencia de enfermedades crónicas
- o discapacidades.

En la fase 1, el especialista en trabajo social y el solicitante (sostén del hogar, ya sea mujer o varón) completan una solicitud en línea. Se hacen preguntas sobre las actividades económicas, la salud, el derecho de dominio sobre inmuebles, vehículos, etc. para cada integrante del hogar.¹² Si la persona ya está inscrita en un programa de asistencia social, se recupera y se completa el archivo existente. Ya no se solicitan los certificados de nacimiento de los integrantes del hogar, dado que la plataforma permite que el programa Amen Social acceda a los documentos de estado civil mediante un servicio web. Solo la cédula nacional

11 Video informativo (en árabe) relacionado con la campaña para registrarse en el programa Amen Social: www.youtube.com/watch?v=a0TCZBkgjgk

12 Cada hogar está conformado por los integrantes de la familia que viven bajo el mismo techo y que comparten las comidas.

de identidad es obligatoria para los integrantes del hogar que tengan 18 años o más. Luego, se asigna un SIN al jefe del hogar y a cada integrante de la familia.

La fase 2 consiste en un estudio de campo que completa el especialista en trabajo social y que verifica con datos materiales y visuales, como los siguientes:

- Cantidad de puntos de abastecimiento de agua.
- Material de los techos.
- Cantidad de personas que viven juntas por habitación.
- Estado de salud verificable.

El uso de tabletas electrónicas permite procesar los datos de los estudios sociales casi en tiempo real, incluidas fotografías.

Los cuestionarios de las fases 1 y 2 incluyen unas 170 preguntas relacionadas con el jefe de familia que también pueden involucrar a cada integrante del hogar. Toda la información que se añade al banco de datos del programa Amen Social está estrictamente protegida y se considera privada. Los servidores y las aplicaciones informáticas están alojados en el Centro de Datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

La fase 3 del estudio tiene lugar en la unidad local. Se concentra más en los ingresos del hogar y en verificar la información recopilada con anterioridad.

Al final del proceso, los ingresos de los solicitantes del programa Amen Social son verificados con otras bases de datos: administración de impuestos, seguridad social, seguro médico, etc. Al hogar se le asigna una puntuación basada en los datos auditados por el supervisor del especialista en trabajo social y mediante verificación cruzada. Luego, se compara la puntuación del hogar con el límite mínimo de elegibilidad que se haya establecido.

La elegibilidad para beneficios o servicios sociales (o ambos) se verifica usando los datos obtenidos durante la postulación y el estudio social. Las verificaciones garantizan que los hogares y las personas seleccionados realmente necesiten asistencia social en ese momento. Una comisión regional toma la decisión definitiva. La selección se basa en los principios de objetividad y justicia. Tiene en cuenta el principio de discriminación positiva para los hogares con necesidades especiales y las regiones y las áreas de prioridad, según los indicadores de desarrollo regional.

De las 900 000 familias a las que está dirigido el programa Amen Social, 630 000 ya han presentado un archivo de registro. De estas, 419 000 están registradas en la base de datos y se encuentran en una de las etapas del estudio social.

Los candidatos que no son aceptados pueden apelar la decisión. Todos los pagos se cobran mediante una orden postal mensual y en efectivo, contra presentación de la cédula nacional de identidad por parte del beneficiario. El acceso a la atención médica en centros públicos de salud se concede cuando una persona presenta una tarjeta familiar gratuita o con descuento emitida por el Ministerio de Asuntos Sociales, junto con la cédula nacional de identidad o el certificado de estado civil (o ambos).

5.5 Sinergias y desafíos

Los sistemas de registro civil e identidad legal se han establecido hace mucho tiempo y están arraigados en la sociedad tunecina, así como en los procesos de trabajo de las distintas administraciones. Sus vinculaciones con los programas de protección social y su impacto sobre ellos no se reflejan explícitamente. Lo interesante de la experiencia de Túnez radica más en el diseño de estos sistemas dentro de los procedimientos de gobierno electrónico e interoperabilidad para los números de identificación creados por diferentes operadores públicos.

A continuación, se presentan algunas maneras para mejorar el proceso sobre las cuales vale la pena reflexionar:

1. El concepto del UNIN y su plataforma interoperativa debe permitir que los ministerios y los organismos públicos usen las bases de datos disponibles y verifiquen los datos en ellas. De esta manera, todas las categorías de la población podrían ser monitorizadas para ejercer sus derechos y recibir la protección social que necesitan a fin de gozar de ellos. Esto implica detectar situaciones como las siguientes:
 - Niños que no son vacunados de acuerdo con el calendario de vacunación, que no asisten a la escuela o que tienen dificultades con su escolarización.
 - Mujeres embarazadas que no asisten a sus controles prenatales de rutina.
 - Padres divorciados que no pagan la pensión por alimentos de sus hijos dispuesta por los tribunales y a los que es preciso ubicar.
2. El procesamiento estadístico y la verificación de datos usando el nuevo UNIN del Ciudadano para grupos vulnerables —personas subempleadas, solicitantes de empleo sin experiencia, mujeres que trabajan en su hogar, trabajadores del sector informal, trabajadores temporales y otros— debe dar lugar a otros niveles de apoyo, asistencia y subsidios. Entre ellos, pueden incluirse programas como los siguientes:
 - Programas de formación profesional o aprendizaje.
 - Microcréditos.
 - Actividades generadoras de ingresos.
 - Microempresas o cooperativas.

Estas categorías deben ir más allá de las necesidades materiales de supervivencia e incluir a grupos necesitados con base en una definición más amplia de la pobreza. Esto incluye la capacidad de participar en actividades económicas. Aunque las personas tengan necesidades, se las puede integrar en actividades económicas productivas si reciben apoyo desde el comienzo. Si se las deja atrás, se corre el riesgo de que caigan por debajo de la línea de pobreza junto con sus familias.

3. Gracias al UNIN del Ciudadano y a los flujos de datos que este permite, el Instituto Nacional de Estadísticas (INS) tiene acceso a una vasta cantidad de datos. El cruce, el procesamiento y el análisis de estos datos ayudará al gobierno a crear políticas informadas para todos los aspectos del desarrollo nacional. Esta situación invita al INS a potenciar sus prácticas en el análisis y la interpretación de datos estadísticos.
4. El principal programa en el registro de candidatos a la asistencia social tiene que ver con la identidad legal de los integrantes del hogar. Pueden producirse muchos errores al transcribir los nombres cuando se emiten los certificados de nacimiento, con variaciones en los nombres dentro de una misma familia.

Este es un problema de interés nacional, dado que, en algunos casos, el mismo número de identificación nacional se ha asignado a más de una persona. Contar con un UNIN del Ciudadano vinculado al certificado de nacimiento y poder verificarlo usando la plataforma interoperativa permite superar estas limitaciones. Puede resultar difícil clarificar los procedimientos de registro civil y asegurarse de que los funcionarios los apliquen de manera rigurosa. Se deben crear y aplicar los mismos procedimientos para transcribir los certificados de nacimiento al francés, lo cual resulta esencial para emitir pasaportes y todos los documentos legales que se usan en el exterior.

5. Se está debatiendo para decidir cómo detener la duplicación de registros de estado civil en registros en papel y registros que usan una aplicación informática. Poner fin a la utilización de registros de papel permitiría optimizar en gran medida los recursos y la mano de obra. Este enfoque también sería más eficiente: permitiría que los principales actores (tribunales de justicia, oficinas de registro en municipalidades y oficinas consulares) desempeñen un rol directo en el intercambio de datos, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.
6. La plataforma interoperativa representa una posible amenaza para la protección de los datos personales. En Túnez, este riesgo se ha minimizado gracias a las siguientes medidas:
 - Los datos a los que se tiene acceso en la plataforma también pueden ser solicitados por las partes interesadas directamente a los usuarios de sus servicios. La plataforma ahorra tiempo, implica economías de escala para los administradores y menores costos para los ciudadanos, y reduce de forma significativa las oportunidades de fraude.
 - Las solicitudes de datos de otros operadores de la plataforma deben ser autorizadas por el propietario de los datos y la Unidad de Gestión del Número de Identificación. Cuando estos operadores tienen inquietudes, un comité técnico toma una decisión. El Mecanismo nacional para la protección de los datos personales (INPDP) participa en este comité y en el comité de dirección de la plataforma.
 - Los datos privados a los que podrían acceder partes interesadas en la plataforma —como operadores de la Unidad de Gestión del Número de Identificación— son anonimizados.

7. El Parlamento Tunecino modificó un proyecto de ley para crear una cédula de identificación electrónica, pero luego este se suspendió a partir de los comentarios negativos de la sociedad civil. El INPDP estaba preocupado por la falta de garantías para la protección de los datos personales.

El Ministerio del Interior aún quiere crear una nueva cédula de identidad basada en las normas internacionales para los documentos de identidad electrónicos. La cédula tendría un chip electrónico seguro con la foto y la huella electrónica del pulgar derecho del titular, junto con otros datos disponibles solo para los oficiales de la seguridad nacional responsables de verificar la identidad. También incluiría lo siguiente:

- Almacenamiento de los datos visibles en la tarjeta de identidad.
- Datos opcionales, como nombre y apellido del cónyuge, grupo sanguíneo y autorización para la donación de órganos.

Es posible que pronto se presente un nuevo proyecto de ley sobre la cédula de identidad electrónica en el Parlamento Tunecino. Este incluirá medidas y garantías para conceder a los ciudadanos la posibilidad legal de acceder a los datos del chip de su cédula de identidad y, de ser necesario, modificarlos o eliminarlos.

Acrónimos

CIN	Cédula nacional de identidad (Carte d'identité nationale)
UNIN	Número único nacional de identificación
CNI	Centro Nacional de Informática (Centre National de l'Informatique)
INPDP	Mecanismo nacional para la protección de los datos personales (Instance nationale pour la protection des données personnelles)
INS	Instituto Nacional de Estadísticas (Institut National de la Statistique)
MICS	Encuestas de indicadores múltiples por conglomerados
MLAE	Ministerio de Asuntos Locales y Medioambiente
PNAFN	Programa Nacional de Asistencia para Familias Necesitadas (Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses)
SIN	Número de identificación social
SMAG	Salario mínimo garantizado para trabajadores agrícolas



Bibliografía

Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES) y el Banco Africano de Inwestimentos. 2017. Rapport de l'Enquête d'Évaluation. Évaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie. Pour optimiser le ciblage des pauvres et freiner l'avancée de l'informalité. cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/Rapport_CRES_mai_2017.pdf

Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES) y el Banco Africano de Inwestimentos. 2014. Note d'Orientalion : Des pistes pour l'instauration d'un Socle de Protection Sociale. Enquête d'évaluation de la performance du système d'assistance sociale en Tunisie et les défis de l'informalité. cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/Note_Orientalion_CRES.pdf

Centre pour l'Initiative Citoyenne & l'Accès au(x) Droit(s) des Exclus (CICADE). 2016. Le mariage en droit tunisien. Droit de la famille des femmes françaises & maghrébines. cicade.org/wp-content/uploads/2015/07/Le-mariage-en-droit-tunisien.pdf

DLA Piper. 2019. Ley N° 2004-63 – 27 de julio, 2004 sobre la protección de datos personales. Data Protection Laws of the World. República de Túnez. dlapiperdataprotection.com/index.html?t=law&c=TN

Instituto Nacional de Estadísticas (INS) y UNICEF. 2019. Tunisie. Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS) 2018. Rapport final des résultats. [mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/Middle%20East%20and%20North%20Africa/Tunisia/2018/Survey%20findings/Tunisia_2018_MICS_SFR_French.pdf](https://s3.amazonaws.com/MICS6/Middle%20East%20and%20North%20Africa/Tunisia/2018/Survey%20findings/Tunisia_2018_MICS_SFR_French.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas (INS) y UNFPA. Note conceptuelle sur le système d'enregistrement des faits de l'état civil et les statistiques vitales en Tunisie. ins.nat.tn/sites/default/files/pdf_actualites/note_03.pdf

Oxford Policy Management. 2019. Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie. Rapport Provisoire. UNICEF.

República de Túnez. 2014. Décret n° 2014-1526 du 30 avril 2014, portant création d'une unité de gestion par objectifs au ministère des affaires sociales pour la réalisation du projet d'instauration d'une banque de données sur les familles nécessiteuses et à revenu limité. República de Túnez. legislation.tn/en/detailtexte/D%C3%A9cret-num-2014-1526-du-30-04-2014-jort-2014-038__2014038015263

República de Túnez. 2018. Ley de Protección de Datos. majles.marsad.tn/2014/uploads/documents/25%C2%A72018.pdf

República de Túnez. 2019. Projet de loi organique relatif à la création du programme « AMEN SOCIAL » pour la promotion des catégories pauvres et des catégories à revenu limité. Ley N° 10 - 30 de enero de 2019 sobre el programa AMEN SOCIAL. legislation.tn/sites/default/files/projet_de_loi_organique_0.pdf

Biografías de autor



Iván Arcos Axt

Autor, caso de estudio
de Chile

Iván Arcos Axt se ha desempeñado como Director del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile (oficina metropolitana); Asesor Internacional del Ministro de Justicia, Jefe de División y Asesor Legislativo en la Secretaría General de la Presidencia y Consultor en la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo BID en Washington D.C.

Actualmente es socio de una firma de abogados, Moraga & Co., donde lidera la sección de Derecho Público y Regulatorio.

Es Abogado de la Universidad Católica de Chile y cuenta con una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown.



**Anette Bayer
Forsingdal**

Co-autora, caso de estudio
de Namibia

Anette Bayer Forsingdal es Especialista Senior de Programas para el Centro de Excelencia de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales, albergado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

Previo a su nombramiento, fue Directora del Registro Nacional de Población, Dirección de Identificación y Producción bajo el Departamento de Registro Civil del Ministerio del Interior e Inmigración en Namibia, donde trabajó durante 9 años.

Durante su mandato, dirigió muchos proyectos exitosos de reforma, incluyendo la apertura de oficinas de registro civil en hospitales y la introducción de un nuevo Sistema Nacional de Registro de Población (NPRS, por sus siglas en inglés) informatizado, que alberga todos los registros civiles bajo un perfil demográfico.

Tiene una Maestría en Historia y una licenciatura en Historia y Sociología de la Universidad de Copenhague en Dinamarca.



María del Carmen Tamargo

Autora, caso de estudio de Argentina

María del Carmen Tamargo es socióloga con una Maestría en Género, Sociedad y Política de FLACSO-PRIGEPP en Argentina. Es consultora en políticas públicas nacionales e internacionales. Se especializa en los campos de la salud, la educación, la identidad legal y los derechos de los grupos vulnerables y excluidos, utilizando un enfoque de género y etnia.

Como consultora del Banco Interamericano de Desarrollo, ha desarrollado estudios, procesos de asistencia técnica y evaluaciones para gobiernos en América Latina y el Caribe sobre el tema del registro de nacimientos y la identidad legal con un enfoque de género y etnia. Sus países de enfoque incluyen Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Trabajó durante más de 10 años en gestión pública en Argentina, específicamente en diseño, gestión y evaluación de programas sociales para gobiernos nacionales y locales. Imparte clases en FLACSO, Universidad de La Plata y Universidad Nacional de Lanús.



Fourat Dridi

Autor, caso de estudio de Túnez

Fourat Dridi es consultor experto senior en comunicación para el desarrollo (C4D). Sus proyectos incluyen programas de objetivos de cambio de comportamiento e ingeniería de cambio social.

Cuenta con estudios universitarios en sociología y economía y una amplia experiencia con varias agencias de las Naciones Unidas en África Central, Norte y Oeste, y en el Medio Oriente.



Mia Harbitz

Coordinadora del
compendio, autora
de la introducción

Mia Harbitz es consultora independiente en el área de gestión de identidad. Posee una amplia experiencia en la integración de sistemas de registro civil e identificación civil en países en desarrollo.

En el transcurso de sus 25 años de carrera en el Banco Interamericano de Desarrollo, diseñó y administró proyectos de desarrollo que modernizaron y fortalecieron las capacidades de los registros civiles y de identificación, predominantemente en América Latina y el Caribe, con énfasis en la gobernanza institucional. También ha trabajado en programas de desarrollo en África, Asia y Medio Oriente para el Banco Mundial.

Es autora de y ha contribuido a numerosas publicaciones y libros sobre identidad legal, gestión de identidad, implicaciones del subregistro, inclusión social como un medio para reducir la pobreza y lograr los ODS.



Hee Joon Song

Autor, caso de estudio
de Corea del Sur

Hee Joon Song es profesor emérito de la Universidad Ewha Womans en Corea del Sur, donde ha enseñado políticas públicas y gestión durante 20 años. Posee una Licenciatura y una Maestría en Administración de Empresas de la Universidad Nacional de Seúl y un Doctorado de la Wharton School de la Universidad de Pensilvania. Ha publicado aproximadamente 100 artículos académicos e informes de políticas, y es coautor de libros sobre innovación gubernamental y gobierno electrónico.

Durante años, ha trabajado en el área de innovación gubernamental y gobierno electrónico. Como miembro y presidente del Comité Presidencial de Gobierno Electrónico de 2000 a 2007, asesoró a varias administraciones sobre el inicio de agendas de gobierno electrónico, tales como Minwon24, Servicio de Intercambio de Información Pública, y más. Como presidente del Comité del Gobierno Presidencial 3.0 de 2014 a 2016, trabajó para introducir servicios integrales mediante el análisis de big data y otras tecnologías.



Tulimeke Munyika

Co-autora, caso de estudio
de Namibia

Tulimeke Munyika es Directora del Registro Nacional de Población, Identificación y Producción en el Ministerio del Interior, Inmigración y Seguridad en Namibia.

Posee una Licenciatura en Jurisprudencia y una Licenciatura en Derecho, ambas obtenidas en la Universidad de Namibia. Se unió al Ministerio del Interior y de Inmigración en el 2013 como Directora Adjunta de Servicios de Apoyo Legal después de haber trabajado en la Oficina del Fiscal del Gobierno como abogada litigante.



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

www.CRVSystems.ca



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support



**GLOBAL
FINANCING
FACILITY**